

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce
Hmotněprávní úprava přestupků
Zpracoval: Lukáš Herbst
Plzeň 2016

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Lukáš HERBST**
Osobní číslo: **R11M0098P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Hmotněprávní úprava přestupků**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Historický exkurz
3. Vnitrostátní prameny
4. Právo Evropské unie a správní trestání
5. Dokumenty přijaté Radou Evropy
6. Vztah judikatury ke správnímu trestání
7. Vymezení pojmů
8. Formální znaky přestupků
9. Okolnosti vylučující protiprávnost
10. Sankce a ochranná opatření
11. Komparace českého a slovenského zákona o přestupcích
12. Přestupkový zákon ve světle posledních novel a možný vývoj přestupkového práva
13. Rekodifikace přestupkového práva
14. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- **Hendrych, Dušan. Správní právo: obecná část. C.H.Beck Praha, 2012**
- **Mates, Pavel. Základy správního práva trestního. 6. vyd. V Praze : C.H. Beck, 2015.**
- **Prášková, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. C.H.Beck Praha, 2013.**
- **Tauber Milan; Červený Zdeněk; Šlauf Václav. Přestupkové právo. 17. vydání. Linde, a.s. Praha, 2011.**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Václav Henych

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **12. května 2016**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2017**

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 5. září 2016

**„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně,
a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal,
způsobem ve vědecké práci obvyklým.“**

Plzeň, říjen, 2016

Lukáš Herbst

Rád bych poděkoval JUDr. Václavu Henychovi za vedení mé diplomové práce, cenné rady, odborný dohled trpělivost a ochotu, kterou mi v průběhu zpracování práce věnoval.

Obsah

Úvod.....	7
1. Historický exkurz	10
2. Vnitrostátní prameny práva	15
2.1 Ústavněprávní úroveň.....	15
2.2 Úprava na úrovni zákona.....	18
3. Právo Evropské unie a správní trestání	20
4. Dokumenty přijaté Radou Evropy.....	22
5. Vztah judikatury ke správnímu trestání.....	24
6. Vymezení pojmů.....	26
6.1 Správní trestání.....	26
6.2 Pojem přestupku.....	31
7. Formální znaky přestupků	37
7.1 Objekt.....	38
7.2 Objektivní stránka	40
7.3 Subjekt.....	41
7.4 Subjektivní stránka.....	44
8. Okolnosti vylučující protiprávnost	48
8.1 Nutná obrana	49
8.2 Krajiná nouze	50
8.3 Jednání na příkaz.....	51
9. Zánik odpovědnosti za přestupek	53
10. Sankce	55
11. Ochranná opatření.....	63
12. Komparace českého a slovenského zákona o přestupcích.....	65
12.1 Zásada personality	66
12.2 Exempce z osobní působnosti.....	67
12.3 Rozdílná úprava sankcí a ochranných opatření na Slovensku a u nás	70
12.4 Rozdíly v ustanoveních týkajících se mladistvých.....	73
12.5 Komparace ustanovení týkajících se zániku odpovědnosti za přestupek.....	74
12.6 Zvláštní část přestupkových zákonů	75
13. Přestupkový zákon ve světle posledních novel.....	77
14. Rekodifikace přestupkového práva.....	80
Závěr.....	88
Resumé.....	90
Seznam použité literatury.....	91

Úvod

Téma diplomové práce je vymezeno jejím názvem, tj. Hmotněprávní úprava přestupků. Protiprávní jednání fyzických i právnických osob není v České republice ničím neobvyklým. A proto je důležité, aby se veřejnoprávním deliktům zejména přestupkům věnoval dostatečný prostor v praktické, ale i teoretické rovině. Typické pro správní trestání je jeho roztroušenost, absence komplexní úpravy a časté legislativní změny, což ve svém důsledku způsobuje nesrozumitelnost a nepochopení veřejnosti.

Téma jsem si vybral zejména vzhledem k jeho aktuálnosti, zajímavosti a naléhavosti. Neméně důležitým důvodem bylo i to, že správní trestání je jako podkategorie správního práva živým právním odvětvím. Správnímu právu jako celku bych se chtěl v budoucnu věnovat ve své profesní aplikační praxi.

Dovoluji si poznamenat, že zadání práce je hodně komplexní a jeho podstata spočívá v celkové analýze právní úpravy správního trestání. Vzhledem k výše uvedenému nemohly být detailně rozebrána všechna adekvátní témata a problematiky současného správního trestání včetně jejich dopadů, návazností a podrobností. Téma jsem vzhledem k jeho rozsáhlosti zcela nevyčerpal a ani vyčerpat nemohl. De facto skoro každá z kapitol by mohla být samostatným tématem diplomové práce. Snažil jsem se nastínit co nejvíce látky, která je pro mě zajímavá a zároveň ji považuji za neopomenutelnou pro účely diplomové práce.

V práci se budu snažit reagovat na společenský, ale i na právní vývoj v naší zemi. Diplomová práce se mi jeví jako vhodná forma prezentace shrnutí problematiky a změn v oblasti přestupkového práva, které nás už potkaly nebo které nás teprve čekají.

Práce se zabývá rešerší současných poznatků z oblasti správního trestání. Použil jsem zejména metody analýzy, komparace, syntézy a analogie. Pro rešerši byly použity prameny, které uvádím v přehledu použité literatury. Jedná se zejména o domácí, ale i o zahraniční literaturu, kterou jsem doplnil o příspěvky z odborných časopisů. Neopomenutelným zdrojem informací práce jsou i důvodové zprávy k jednotlivým zákonům. Správnímu trestání se věnuje poměrně velké množství teoretických odborníků, kteří se snaží spolu se soudy vyplňovat leckdy mezerovitou

úpravu. V práci se snažím často odkazovat na dostupnou judikaturu tak, abych nastínil co nejbližší problematiku aplikační praxe.

Popisuji nejen hmotněprávní úpravu přestupků *de lege lata*, ale i právní úpravu, která platila v minulosti a právní úpravu *de lege ferenda*. Proto se na začátku práce budu věnovat historickému exkurzu a v poslední kapitole schválené rekodifikaci přestupkového práva. Zkrácený historický exkurz v rychlosti čtenáři nastíní vývoj přestupkového práva v naší zemi od dob Rakouska-Uherska po revoluci v roce 1989 až po současnost. Dvě poslední kapitoly budou věnovány posledním novelám zákona o přestupcích a schválenému a publikovanému zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tyto právní předpisy přináší podstatné změny do přestupkového práva, proto je není možné v práci opomenout.

Za důležité považuji poznamenat, že základy hmotněprávní úpravy přestupků jsou obsaženy v zákoně o přestupcích, ale mnoho z této úpravy nalezneme také ve velkém množství zvláštních zákonů. V práci se budu zabývat především obecnou úpravou vyplývající ze zákona o přestupcích a úpravou obecných institutů. V práci uvádím nejen tuzemské právní prameny přestupkového práva, ale i nejvýznamnější mezinárodní prameny. Definuji základní pojmy jako je správní trestání a pojem přestupku. Zabývám se i skutkovou podstatou přestupků, okolnostmi vylučujícími protiprávnost, zánikem odpovědnosti za přestupek, sankcemi a ochrannými opatřeními.

Téma jsem si vybral i z toho důvodu, že aktuálně platný a účinný zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích je zastaralý a již nevyhovuje poměrům ve společnosti, které se podstatně změnily. Rekodifikaci zákona vnímám jako více než nutnou. Na nutnost rekodifikace a komplexnější úpravu dlouhodobě upozorňují odborníci zabývající se teorií, ale i praxí. Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy, tudíž se nelze spokojit se současnou nedostačující právní úpravou. Jak jsem již poznamenal výše, rekodifikaci je věnována jedna z kapitol.

Velkou část práce můžeme nazvat teoreticko-poznávací, kde se zaměřuji na analýzu informačních zdrojů. Tato část práce může být použita v rámci vzdělávání či praktické aplikaci ve veřejném, ale i soukromém sektoru. Teoreticko-poznávací východiska můžeme považovat za základní požadavky pro orientaci v přestupkovém právu. Lze konstatovat, že teoretická část

práce zpracovává dostupné informace cestou analýzy a komparace z různých odborných pramenů, a to s cílem vytvořit teoretická východiska předmětných oblastí správního trestání.

Za „výzkumnou“ část práce lze považovat komparaci české a slovenské právní úpravy přestupků.

1. Historický exkurz

České země spadají historicky do okruhu zemí, kde se rozvíjí a rozvíje la kontinentální právní kultura, přičemž právní kulturou mám na mysli především způsob tvorby práva, interpretaci a aplikaci právních norem. Jednotlivé typy právních kultur v sobě zahrnují velké množství právních řádů, které se vyznačují podobnými nebo stejnými rysy právě ve způsobu tvorby, aplikaci a interpretaci právních norem. Vedle kontinentální právní kultury odborná literatura uvádí dále angloamerický a islámský typ.¹ Kontinentální právní kultura je založená na římskoprávních tradicích a přirozenoprávních základech, spadají do ní právní řády zemí kontinentální Evropy. V modifikovaných podobách se i díky kolonizaci rozšířila do mnoha zemí Asie, Afriky a Latinské Ameriky. Pokud budeme kontinentální právní kulturu dále dělit, tak území současné České republiky bychom zařadili do románsko-germánského okruhu kontinentálního práva. Nalézáme zde důraz na psané právo, základním pramenem práva jsou zákony. Velmi často dochází k utváření široce pojatých kodexů. Spřízněnost českých zemí s germánskou právní kulturou se projevovala v průběhu celého středověku, za vrchol můžeme považovat období Rakouska-Uherska.

Správní delikty jako takové byly poprvé na našem území upraveny v období tzv. policejního státu v druhé polovině 18. století. Panovník měl v té době snahu aktivně regulovat činnost státu a jeho orgánů. Správní orgány si měly samy zajišťovat výkon správních činností v zájmu poddaných. Pojem správního deliktu byl vymezen v roce 1787 ve Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech za ně (česky vyšlo pod názvem „Práva všeobecná nad proviněními a jejich trestmi“). Stíháním přestupků byla pověřena politická vrchnost představovaná správními úřady, kriminální delikty řešily soudy. Tento právní předpis byl do jisté míry odrazem osvícenecké filosofie své doby, což se odráželo především v tom, že byl postavený na podobných principech, které známe z pozdější úpravy trestního či správně trestního práva. Nalezneme zde zakotvení zásady přiměřenosti trestu vůči spáchanému deliktu, zásady *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*.

¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2., s. 103

Ve své podstatě dochází poprvé k potlačení libovůle při soudním a správním rozhodování.

Josefinský trestní zákoník z roku 1803 uvádí pojem policejní přestupek, k jehož projednání byly rovněž nadány politické (správní) vrchnosti. V tomto předpise nalezneme pouze hmotněprávní úpravu a výčet jednotlivých zločinů, přečinů a přestupků. Trestní zákon č. 117/1852 ř. z. z roku 1852 úpravu bez zásadnějších změn přejímá.

Soudy a správní orgány si vzájemně konkurovaly při rozhodování o přestupcích, a tak se rozhodovací pravomoc v průběhu let přesouvala. Trestním řádem ze dne 23. května 1873, č. 119 ř. z. bylo ustanoveno, že přestupky obsažené v trestním zákoně náleží soudům. Naopak všechny přestupky, které nebyly označeny za trestní skutky, patřily do příslušnosti úřadů.

Hmotněprávní úprava přestupků byla obsažena například v čís. nař. č. 96/1854 ř. z. jimž se vydává předpis, jak mají úřadové političtí a policejní vykonávat nařízení a nálezy od nich vydané. V literatuře se tento předpis někdy nazývá „Výpraskový patent“, a to z důvodu možnosti uložení sankce tělesného pokárání. Vedle této sankce bylo možno uložit pokutu či krátkodobé odnětí osobní svobody. Byly zde upraveny přestupky zejména proti veřejnému pořádku a správě. Následně v roce 1855 došlo k vydání nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu č. 61/1855 ř. z., kde jsou podrobněji upraveny kompetence k projednávání přestupků ve prospěch okresních úřadů a magistrátů. Toto nařízení upravovalo i opravné prostředky a formy rozhodnutí. Mezi další podstatné předpisy upravující tuto problematiku patřily ministerské nařízení č. 34/1858 ř. z., o trestním řízení správním, ministerské nařízení č. 198/1857 ř. z., o obecné výměře trestu, ministerské nařízení č. 31/1860 ř. z., o odvolání a mimořádném snížení a promíjení trestu či zákon č. 101/1896 ř. z., o postupu při podávání opravných prostředků proti rozhodnutím a opatřením politických úřadů.² Rovněž obce měly zmocnění k vydávání nařízení, která se týkala trestně správního trestání, zejména na úseků „místní“ policie. Prohřešky proti těmto právním předpisům stíhala obecní zastupitelstva. Lze konstatovat, že právní úprava byla v této době velmi rozříštěná, nepřehledná a nejednotná.

² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 3.

Rovněž nelze nic jiného než souhlasit s názorem, že: „*Tehdejší trestní řízení správní bylo ovládáno především zásadou inkviziční, oficiality, materiální pravdy, ústnosti, bezprostřednosti a volného hodnocení důkazů.*“³ Z akademického prostředí se ozývaly oprávněné hlasy volající po narovnání a ucelené kodifikaci správního trestání. Sjednocující funkci, nehledě na roztržitost právní úpravy, měl mít Nejvyšší správní soud, který se rovněž snažil korigovat libovůli správních orgánů, která vycházela právě z roztržitosti a nejednotnosti právní úpravy.

Po vzniku Československa v roce 1918 byl přijat zákon č.11/1918 Sb., který nazýváme zákonem recepčním. Tímto zákonem byly prozatímně recipovány zákony rakousko-uherské. V Ústavě z roku 1920 nalezneme v § 95 ustanovení, z kterého vyplývá, že trestní věci řešily soudy a ostatní delikty byly projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.⁴ Nadále platily recipované právní předpisy, v tomto období nedošlo k významnějším změnám či k rekodifikaci. Snahy o rekodifikaci, byť neúspěšné, se však objevily. První z nich je spojovaná se zákonem č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů, tento návrh zákona stejně jako vládní návrh zákona o trestním právu správním a řízení z roku 1922 nebyl přijat. Následně došlo k přijetí zákona č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve veřejné správě, který ukládal vládě povinnost do 31. 12. 1925 předložit Národnímu shromáždění jednotnou právní úpravu správního řízení včetně správního řízení trestního. Vláda tento úkol nesplnila a stejně jako v roce 1928 a 1937 nebyla komplexní úprava přijata. Na základě zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy (v němž mimo jiné byla zakotvena okresní a zemská úroveň veřejné správy) a jeho druhého článku byly okresní a zemské úřady zmocněny k vydávání nařízení sloužících k zajištění veřejného klidu a pořádku. Přestupky v období první republiky byly chápány jako zaviněné právní jednání, jehož znaky byly definovány jednotlivými zákony. K odpovědnosti obvykle stačilo prokázání nevědomé nedbalosti a pachatelem mohla být pouze fyzická osoba.

Po okupaci a vzniku národních výborů došlo k přechodu trestně správní pravomoci zejména na okresní národní výbory. „*Národní výbory nahradily*

³ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 3.

⁴ ŠTĚPÁNEK, Bohdan. *SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MINULOSTI*. In: *Epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo, 2016 [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-trestani-na-uzemi-ceske-republiky-v-minulosti-100286.html>

*dosavadní politické správní úřady a samosprávné orgány, které působily v obcích, statutárních městech, na okresech a v zemích.*⁵ Z tohoto období českých dějin si dovoluji zmínit tzv. malý retribuční dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o potrestání některých provinění proti národní cti. Podle tohoto dekretu mohly národní výbory stíhat méně závažné případy kolaborace s německými okupanty.

Po politických změnách v roce 1948 přichází období tzv. právníké dvouletky, v tomto období dochází k rozsáhlým kodifikacím různých právních odvětví. Roku 1950 došlo ke kodifikaci trestně správní oblasti zákonem č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní a zákonem č. 89/1950 Sb., trestní řád správní. Podle tohoto zákona se stíhaly přestupky jako činy, které nebylo možné stíhat podle trestního zákona soudního. Tresty se dělily na hlavní a vedlejší, hlavními tresty byly veřejné pokárání, pokuty a odnětí svobody až na dvě léta, vedlejšími tresty byly zákaz činnosti, propadnutí jmění nebo zákaz pobytu. Stíhání přestupků a rozhodování o nich zůstalo v gesci národních výborů, ovšem jejich oprávnění byla podstatně zesílena. V roce 1961 byl přijat z. č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Řízení podle tohoto zákona již nemělo mít povahu trestního řízení, ale mělo mít zcela novou povahu řízení o přestupcích. Přestupek byl definován jako zaviněné porušení povinnosti. K projednání byly i nadále příslušné národní výbory, orgány veřejné bezpečnosti a celní správy. Přestupek byl projednáván komisí nebo odborem národního výboru. *„Vedle přestupků se objevila ještě nová skupina deliktů, zvaná „provinění“.* *K jejich projednávání byly příslušné tzv. místní lidové soudy a podpůrně národní výbory.*⁶

Nový zákon (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)) byl přijat v roce 1967, velké změny však nepřinesl. I nadále o přestupcích rozhodovaly národní výbory a jiné státní orgány. Bylo definováno výchovné působení národního výboru, vedení podniku atd. Až v případě, že toto výchovné působení nepostačovalo, došlo k přestupkovému řízení. V období normalizace došlo k překlopení některých přestupků na přečiny a spadly tak do trestněprávní roviny. Neměnný stav pak víceméně přetrval až do roku 1989 a do změny režimu. V roce

⁵ ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-094-9., s. 23

⁶ SOUKUP, Ladislav. *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2003. s. 193-195.

1990 byl přijat zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který je platný a účinný až do současnosti. Nový zákon o přestupcích, který je již schválený a publikovaný ve sbírce zákonů jako zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich má nabýt účinnosti dne 1. 7. 2017.

2. Vnitrostátní prameny práva

Obecně dělíme prameny práva na právní prameny formální a právní prameny materiální. Materiální prameny práva se snaží odpovědět na otázky související s tím, kde se právo vzalo. Někdy se můžeme setkat rovněž s termínem sociologický pramen práva.¹⁰ Takto chápané prameny práva mají význam především pro tvorbu a interpretaci práva.

*„V případě pramenů práva ve formálním smyslu jde o formy, které obsahují právní normy, dodávají v nich obsažených pravidlům charakter práva. Pouze takové pravidlo chování, které má státem uznanou formu pramene práva, je právní normou.“*¹¹ Níže se budu zabývat vnitrostátním právem *de lege lata* a právními prameny přestupkového práva ve formálním smyslu.

2.1 Ústavněprávní úroveň

Základ přestupkového práva nalezneme v ústavních zákonech, konkrétně v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a v Listině základních práv a svobod, vyhlášené zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, republikované usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ústavní normy přímo či nepřímo definují postavení veřejné správy a pozici jejich adresátů. Za důležité považují zmínit, že právě na ústavněprávní úrovni dochází k vymezení moci výkonné, soudní a zákonodárné. Dále ústavní normy zakotvují celý katalog základních lidských práv, které je zapotřebí šetřit a v právní praxi ctít. Ústavní normy mají nejvyšší právní sílu ze všech vnitrostátních norem.

¹⁰ Např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1., s. 129

¹¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2., s. 69

„Ústava ani Listina o požadavcích na trestání správních deliktů přímo nehovoří, čl. 39 a 40 LPS, kde jsou zakotveny základní, ústavní principy trestání, se vztahují výslovně pouze na trestné činy.“¹² Určité základní právní principy vztahující se na správní trestání lze dovést z obecných ústavních premis pro uplatňování veřejné moci, hovoříme zde o obecných principech demokratického a právního státu. Toto chápání obecných principů trestání potvrzuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva, judikatura našeho Ústavního soudu a judikatura správních soudů.¹³ Lze tedy konstatovat, že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání.

V čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny zákonodárce zakotvuje princip zákonnosti spočívající v tom, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Dále je potřeba uvést ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, které zakládají oprávnění každého činit vše, co zákon nezakazuje a stanoví zákaz nutit kohokoli k tomu, co zákon neukládá.

Formálně princip zákonnosti naplňuje zejména zásada „nullum crimen, nulla poena sine lege“. Existuje více rovin této zásady:

- 1) Požadavek určitosti, jasnosti a přesnosti na formulaci skutkové podstaty. „Nutnost zpřesňovat zákonné znaky trestných protiprávních jednání je dána též tím, že správním deliktem nemá být jakékoli porušení práva, ale porušení práva určitým způsobem kvalifikované, protiprávní jednání musí mít určitou kvalitu a určitou minimální intenzitu.“¹⁴ Tento požadavek je uplatněn i pro právní úpravu druhu trestů a ochranných opatření.
- 2) Zákaz retroaktivity je zakotven v čl. 40 odst. 6 Listiny, spočívá v tom, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku. Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) k tomu uvádí: „Správní orgán musí při trestání správních deliktů respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Vyvození odpovědnosti a uložení postihu je proto nutno posoudit podle právní úpravy

¹² PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 294

¹³ Např. nález Ústavního soudu č. 75/2002, sv. 26, č. 38/2004, sv. 32 či S 1338 – 11/2007 Sb. NSS

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 295

účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí pro delikventa příznivější. Pokud však pozdější právní úprava původní skutkovou podstatu předmětného deliktu vůbec nepřevzala, zanikla trestnost jednání a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.“¹⁵

Výjimku ze zákazu retroaktivity představuje situace, je-li pro pachatele příznivější použití pozdějšího zákona. Posouzení toho, který zákon je jako celek pro konkrétního pachatele příznivější, přísluší správnímu orgánu, který toto posuzuje z úřední povinnosti.

- 3) Zákaz analogie v neprospěch pachatele spočívající například v rozšiřování podmínek odpovědnosti za správní delikty.

Z ústavněprávní úrovně vychází i zásada subsidiarity trestního postihu. Tato zásada spočívá v tom, že správněprávní trestání přichází v úvahu až v případě, kdy závažnost a nebezpečnost protiprávního jednání vyžaduje zásah příslušných orgánů a zároveň nepostačují jiné prostředky a nástroje. Právní povinnosti lze vynutit instituty dalších právních odvětví, např. práva občanského či pracovního. *„Správní úřady také disponují řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností).“¹⁶* Tyto typy rozhodnutí mají zcela jiný charakter než sankce za správní delikty a nelze je zaměňovat, lze je ukládat vedle sebe, neodporují zásadě *ne bis in idem*.

Zásada rovnosti před zákonem je vyjádřena v čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny. Rovněž považují za nutné zmínit některé procesní zásady. Stěžejním principem je princip řádného zákonného procesu, který stanovuje, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon. V řízení o správních deliktech se stejně jako

¹⁵ Rozsudek NSS: S 91 – 2/2004 Sb. NSS

¹⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 297

v řízení o trestných činech uplatňují i další zásady, z těch nejvýznamnějších například zásada ne bis in idem či presumpce nevinny.

Ústava je rovněž výchozím pramenem pro inkorporaci mezinárodních smluv, které mohou přímo nebo nepřímo upravovat přestupkové právo, do našeho právního řádu. Úprava je obsažena v čl. 10 Ústavy a znamená, že zde uvedené mezinárodní smlouvy, které, ačkoli nejsou součástí ústavního pořádku dle čl. 112 Ústavy, mají právní sílu na ústavní úrovni.

2.2 Úprava na úrovni zákona

Hmotněprávní úprava přestupků je obsažena v normách správního práva trestního. Z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen přestupkový zákon) je jen částečnou kodifikací skutkových podstat přestupků. Důvodem jen částečné kodifikace je zejména velký počet oblastí a činností, které přestupkové právo upravuje. Přestupkový zákon působí vůči zákonům speciálním subsidiárně. Zákon o přestupcích dělíme na obecnou a zvláštní část. V obecné části je upraven pojem přestupek a dále jsou zde uvedeny hmotněprávní instituty, jako je zavinění, druhy sankcí a ochranných opatření či zánik odpovědnosti za přestupek. Ve zvláštní části jsou popsány skutkové podstaty:

- přestupků proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě,
- přestupků proti veřejnému pořádku
- přestupky s jiným druhovým objektem.

Další skutkové podstaty jsou upraveny například v těchto zákonech:

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (§ 78 a 79),
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (§ 39, 40 a 41),
- zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (§ 14),
- zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (§ 54a),

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (§ 87 a 88a),
- zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (§§ 23 a 24),
- zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (§§ 294 – 296),
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (§ 53),
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (§§ 42a a 43),
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů (§§ 71, 73, 74),
- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (§§ 157, 157 a 157b),
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (§§ 69 a 70),
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (§§ 178 a 179)
- a další.

Procesně právní úprava přestupků je obdobně jako hmotněprávní úprava jen částečně kodifikovaná v zákoně o přestupcích. Hovoříme zde o speciální úpravě vůči správnímu řádu, který se jako obecná úprava řízení o správních deliktech uplatní tehdy, nestanoví-li zákon o přestupcích, či jiný speciální zákon jinak.¹⁷ Ve fázi soudního přezkumu veřejné správy, tedy i přezkumu rozhodnutí o spáchání přestupku, se používá zákon 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

¹⁷ § 51 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích a § 1 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád

3. Právo Evropské unie a správní trestání

Úvodem do této kapitoly si dovoluji nastínit tři možné pojetí evropského správního práva, mezi které se řadí i „správní právo Evropské unie“, kterému jsou věnovány odstavce níže. První pojetí evropského správního práva je tedy charakterizováno jako součást práva Evropské unie (jako komunitární respektive unijní správní právo). „*Ve druhém významu jde o právo společného správního prostoru, tedy o právo vytvářené i používané na různých úrovních mezivládní (nikoliv nutně vždy i mezistátní) spolupráce.*“²¹ V posledním významu chápeme evropské správní právo jako společné správní právo pro veřejnou správu evropských demokratických států, kde nalézáme společné právní pojmy, instituty a principy.

„*Vytváření evropského správního práva trestního může nepochybně ovlivnit i snaha o přijetí kodexu tzv. supranacionálního trestního práva, které je formulováno v podobě nezávazného Evropského modelového trestního zákona, obsahujícího řadu institutů týkajících se ukládání veřejnoprávních sankcí.*“²² Důvodem, proč právo evropské unie ovlivňuje národní úpravy trestněsprávního práva je také fakt, že členské státy musejí aplikovat komunitární právo a to i pod hrozbou sankce při neaplikaci. Na tomto místě si dovoluji zmínit rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-440/05, v němž bylo přiznáno komunitárnímu zákonodárci právo uložit členským státům, aby v případě boje proti vážným zásahům do životního prostředí přijaly účinné, přiměřené a odrazující sankce do příslušných právních norem. Stanovení druhu a výše těchto sankcí již ale nespadá do komunitárních pravomocí, nýbrž jsou záležitostí vnitrostátní.²³

Lze konstatovat, že vnitrostátní správní trestání je do určité míry ovlivňováno evropským správním právem trestním. Míra harmonizace zde však není taková jako v právu soukromém. Vzhledem k nejistému geopolitickému vývoji v Evropě je velmi obtížné předpovědět rozvoj evropského trestního práva správního. Je možné, že budou přijímány směrnice, které budou čím dál více obsahovat také

²¹ POMAHAČ, R. Evropské správní právo. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 514

²² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. v Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-357-8., s. 47

²³ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.

správnětrestní úpravu. Základem zůstává národní úroveň úpravy, která je projevem suverenity národních států. Moc trestat náleží tomu, kdo má suverenitu nad daným územím, což jsou národní státy nikoliv Evropská unie.

I přesto, že harmonizace nedosahuje takové intenzity jako v právu soukromém, je správní trestání ovlivňováno například na úseku vnitřního pořádku či pohybu osob. Obecně se v literatuře uvádí pojem europeizace: „*Vedle evropského správního práva stricto sensu se pak různým způsobem vymezuje pojem evropeizovaného správního práva jako práva, které má buďto vnitrostátní původ a bylo adaptováno pro potřeby výkonu práva EU na různých úrovních veřejné správy, anebo ani přímo s uskutečňováním práva EU nesouvisí.*“²⁴

Některé právní zásady, které je nutné aplikovat ve správním trestání, jsou zakotveny už v komunitárním právu EU. V Listině základních práv EU nalezneme zásady jako *ne bis in idem*, zásadu přiměřenosti a rovnosti, zákaz retroaktivity a řadu principů ve svém souhrnu zakládající požadavek na spravedlivý proces (tzv. *fair proces*). V článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nalezneme požadavky na kvalitu procesu i na kvalitu orgánu.

Neopominutelný vliv na vývoj komunitárního práva má i Evropský soudní dvůr, který běžně při své rozhodovací činnosti aplikuje obecné právní zásady a principy dovozené z mezinárodního práva. Nutno dodat, že tyto zásady a principy nemusejí být zakotveny v základacích listinách ani v sekundárním právu. Tímto způsobem bylo dovozeno například právo na obhajobu, zákaz dvojího postihu, právní jistoty a předvídatelnosti práva. Je tedy možné se domnívat, že tímto způsobem dochází ke kvalitativnímu dotváření a sjednocování právní úpravy. Někteří autoři z toho dovozují až vznik evropského správního práva.

²⁴ POMAHAČ, R. Evropské správní právo. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 515

4. Dokumenty přijaté Radou Evropy

V první řadě si dovoluji zmínit ustanovení zakotvené v článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (dále jen EÚLP), přijaté Radou Evropy. Jsou zde obdobně, jako na ústavněprávní úrovni, zakotveny nejvýznamnější zásady spravedlivého procesu, včetně požadavku na soudní přezkum rozhodnutí učiněných v rámci správního trestání. Konkrétně v článku 7 je vyjádřen zákaz trestu bez zákona či v článku 13 je zakotveno právo na opravné prostředky. Soudní kontrola nad dodržováním Úmluvy je svěřena Evropskému soudu pro lidská práva, který sídlí ve Štrasburku. Stížnosti na porušení mohou podávat smluvní strany nebo jednotlivci. „*V dnes již takřka legendárním rozhodnutí Engel v. Nizozemí, tento soud poprvé stanovil kritéria, při jejichž naplnění má být dána povinnost státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí o deliktu. Jimi jsou: 1. vnitrostátní kvalifikace deliktu, 2. charakter obvinění (deliktu) a 3. povaha a stupeň přísnosti sankce. Evropský soud pro lidská práva přitom vykládá pojem „trestní obvinění“ autonomně a vychází z jeho materiálního chápání.*“²⁵ Významně na vývoj právních standardů uplatňovaných ve správním trestání působí orgány Rady Evropy, konkrétně Výbor ministrů a již zmíněný Evropský soud pro lidská práva. Nejvýznamnějšími právními akty tzv. soft law, které nejsou právně závazné, ale disponují značnou autoritou, jsou:²⁶

- 1) Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy – je zde uvedeno právo navrhopvat a vyjadřovat se k důkazům, povinnost správního orgánu poučovat účastníky řízení, právo na právní pomoc či právo na odvolání.
- 2) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2, o správním uvážení – zde jsou uvedeny základní principy, kterými se mají správní orgány řídit při uplatňování správního uvážení. Orgány mají sledovat jen předepsaný účel, vycházet jen z relevantních okolností, zachovávat objektivitu a nestrannost, dodržovat rovnost před zákonem či rozhodovat v přiměřené

²⁵ POTĚŠIL, Lukáš. Správní trestání a soudní přezkum. *Právní rozhledy*. 2012 (11), s. 381.

²⁶ MATEŠ, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1, 53 - 61.,

lhůtě. Rozhodnutí, ve kterém je obsažena diskrece, musí být možno přezkoumat soudem.

- 3) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (84) 15, o odpovědnosti veřejné správy – upravuje pravidla pro náhradu škody.
- 4) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (89) 8, o prozatímní soudní ochraně ve správních věcech – upravuje předběžné opatření.
- 5) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91) 1, o správních sankcích – deklarována zásada legality, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, zákaz retroaktivity, ne bis in idem.
- 6) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2004) 20, o soudní kontrole správních aktů – základní podmínky pro soudní přezkum správních rozhodnutí.

5. Vztah judikatury ke správnímu trestání

V angloamerické právní kultuře je soudní precedens formálně uznán jako pramen práva a je závazný. Soudní precedens chápeme soudní rozhodnutí, které jako první řeší danou věc, právem neupravený případ. Je právně závazný pro řešení obdobných případů do budoucna. Soudní precedens v sobě zahrnuje tzv. ratio decidendi, což je ve své podstatě závazná normativní věta, naopak tzv. obiter dictum je ta část odůvodnění týkající se jen předmětného případu. V kontinentální právní kultuře hovoříme o judikátech, tedy o soudních rozhodnutích, nejčastěji vyšších soudů. Rozhodnutí vyšších soudů nejsou formálně obecně závazná a vymahatelná, ale mají quasiprecedenční charakter. „*Přesto však současná literatura většinou připouští, že soudní rozhodování, a to zejména tzv. konstantní judikatura vyšších soudů, která zpravidla bývá, ať už oficiálně nebo neoficiálně publikována, působí, jako by byla pramenem práva.*“²⁷ Je zde tedy kladen důraz na jednotnost judikatury. V prostředí práva správního považuji za důležité vzpomenout na § 12 odst. 1 a 2 soudního řádu správního, kde se zákonodárce přímo vyjádřil k požadavku na jednotnost rozhodování prostřednictvím Nejvyššího správního soudu. Obecně k tématu Ústavní soud: „*Takový postup sám o sobě nutně by nemusil být protiústavní, neboť faktické precedenční účinky publikovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR jsou v právním systému České republiky oslabeny potud, že právní názory v nich obsažené formálně nižší soudy nezavazují. Tím však není řečeno, že by judikatura Nejvyššího soudu ČR neměla svoji normativní sílu. Je totiž sice právem nižšího soudu tyto judikatorní závěry (rozumí se samo sebou, že nikoliv závěry kasačního rozhodnutí v konkrétní věci) nerespektovat a odchýlením se od nich iniciovat jejich změnu, avšak taková iniciativa - má-li být ústavně konformní - nemůže se udát mimo rámec spravedlivého procesu. Chtěl-li odvolací soud v projednávané věci vskutku publikované právní názory Nejvyššího soudu ČR pominout, bylo jeho povinností pečlivě v důvodech svého rozhodnutí vysvětlit, proč se s nimi neztotožňuje a proč považuje za nezbytné tyto závěry nahradit právními názory novými. Přitom však bylo by jeho povinností uvážít, existují-li dostatečně silné důvody takový postup ospravedlňující...*“.²⁸ Lze tak dovodit, že obecné soudy jsou povinny rozhodovat v souladu s ustálenou

²⁷ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1., s. 133

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 451/05

judikaturou, pokud se rozhodnou od ustálené praxe odchýlit, mají povinnost toto jednání náležitě odůvodnit. Tímto požadavkem se předchází jurisdikční libovůli. Jako příklad judikátu, který přímo dotváří hmotněprávní úpravu přestupků lze uvést nález ÚS sp. Žn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 v němž se Ústavní soud zabýval problémem zákonem stanovené minimální výše pokuty za správní delikt. *„Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být stanovena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry přihlídnout k majetkovým a osobním poměrům delikventa, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není-li respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jenž vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Současně způsobuje porušení čl. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.“*²⁹

²⁹ Nález ÚS sp. Žn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002

6. Vymezení pojmů

6.1 Správní trestání

Obecně můžeme tvrdit, že trestání jako rozhodování o vině a trestu dělíme na soudní a správní. Trestná jednání potom dělíme na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty. „Podíl veřejné správy na „nalézání trestního práva“ se liší v různých státech v závislosti na historických podmínkách a právním vývoji.“³⁰ Správní trestání je u nás pojato velmi široce. Existuje velké množství zákonů, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů, přičemž skoro každý nově schválený zákon z oboru správního práva obsahuje také ustanovení o správních deliktech.

Správní trestání jako podobor správního práva představuje významnou součást veřejné správy, v níž se bezesporu projevuje mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter.³¹ Veřejnou správu chápeme jako specifickou složku moci výkonné a její hlavní činností je provádění obsahu zákonů v souvislosti se správou veřejných záležitostí. Tímto se však obsah činnosti veřejné správy ani zdaleka nevyčerpává. Provádění zákonů totiž spočívá i ve vydávání „vlastních“ právních předpisů, i tímto způsobem se sama veřejná správa vedle zákonodárce podílí na správě veřejných záležitostí. Prostřednictvím „vlastních“ právních předpisů si veřejná správa doplňuje a dotváří náplň své činnosti. „Vedle toho má správa veřejných záležitostí také oprávnění trestat, potažmo posléze vynucovat pravidla chování stanovená zákonodárcem a doplněná veřejnou správou, respektive sankcionovat jejich porušení.“³² V rámci veřejné správy tedy dochází ke „spravování věcí veřejných“, tvorbě právních předpisů a sankcionování.

Hlavním účelem správního trestání je zabezpečit řádný výkon veřejné správy, zároveň je správní trestání samo o sobě výkonem veřejné správy. Ochranná funkce slouží k předcházení narušení či ohrožení výkonu správy věcí veřejných. Dalšími funkcemi správního trestání, jak je definuje judikatura, jsou funkce preventivní, reparační, satisfakční, retributivní, represivní, výchovná a signalizační.

³⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 293

³¹ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní trestání a správní právo trestní. Významný prvek veřejné správy*. Veřejná správa. 2012, roč. 23, č. 16, s. 20. ISSN 12136581.

³² BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 2. ISBN 978-80-7400-413-1.

Funkce správního trestání nelze stavět proti sobě, ale je důležité dbát na to, aby docházelo k jejich vzájemnému doplňování a prolínání, jen tak může být naplněn význam této specifické oblasti veřejné správy.

Za důležité považuji nastínit rozdíl mezi pojmy správní trestání a správní právo trestní. Dle odborné literatury a judikatury lze konstatovat, že správní trestání představuje oprávnění veřejné správy trestat a správní právo je jeho právním základem.

Správní právo v sobě zahrnuje části organizačního, hmotného a procesního charakteru. „Zjednodušeně lze konstatovat, že správní právo upravuje základy správně právní odpovědnosti.“³³ Ovšem ne vždy se uplatní správněprávní odpovědnost při porušení norem správního práva a místo ní se uplatní sankce jiného právního odvětví, například práva trestního. Je tak nutné odlišovat odpovědnost za porušení norem správního práva a správněprávní odpovědnost.³⁴ Sankční teorie chápe právní odpovědnost tak, že existuje určitá primární povinnost a v případě jejího porušení vzniká nová sekundární (sankční) povinnost, spočívající v povinnosti nést právem předvídané následky v podobě sankce. Odpovědnost tak vzniká v návaznosti na protiprávní jednání.³⁵

V této úvodní výkladové kapitole bych rád nastínil klasifikaci správních deliktů, které jsou ve své podstatě „obsahem“ správního trestání. Je důležité si uvědomit, že v našem právním prostředí existuje velké množství správních deliktů. Můžeme nalézt více důvodů tohoto stavu, mezi ty nejčastěji zmiňované patří například neustálé rozšiřování agendy správního práva, které přináší nové veřejné úkoly. Tímto způsobem vznikají nové podobory správní práva (právo energetické, dopravní, telekomunikační, informační a jiné). Vliv na přijetí nových procesněprávních i hmotněprávních norem, které obsahují ustanovení o správních deliktech, měl nepochybně i vstup České republiky do Evropské unie a závazek implementovat její právo. V neposlední řadě je zapotřebí zmínit i tendence na dekriminalizaci, kterou chápeme jako zužování dosahu trestního práva

³³ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vyd. 1. v Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1., s. 206

³⁴ PRŮCHA, Petr. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 17.

³⁵ Např. HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9., s. 358-359.

a prosazování principu ultima ratio ve smyslu aplikování trestního práva jako krajního prostředku, v návaznosti na to dochází k přelévání některých deliktů z oblasti trestněprávní do oblasti správněprávní.³⁶

Správní delikt je definován například takto: správní deliktem se zpravidla označuje protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený zákonem.³⁷ „*Je velmi obtížné provést takové členění správních deliktů, které by vycházelo z určité teoretické koncepce a zároveň odráželo platnou právní úpravu. Jediným, z hlediska členění správních deliktů nepochybným druhem správního deliktu je přestupek.*“³⁸ Typicky se u nás za správní delikty považují:

- přestupky,
- jiné správní delikty fyzických osob,
- správní delikty právnických osob,
- smíšené správní delikty,
- veřejné (správní) disciplinární delikty,
- pořádkové správní delikty.

Nejtypičtější a nejpropracovanější po stránce obsahové i legislativní jsou přestupky. Nová právní úprava přestupkového práva přináší integraci prvních čtyř skupin. „*Povaha tzv. pořádkových deliktů je sporná, jde spíše o zajišťovací prostředky.*“³⁹ Kromě této, do určité míry teoretické klasifikace, dělíme správní delikty s přehlednutím k právní praxi i podle dalších kritérií:

- správní delikty právnických a fyzických osob,
- správní delikty se všeobecným subjektem a speciálním subjektem,
- správní delikty se zaviněním a bez ohledu na zavinění,

³⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 325

³⁷ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 298

³⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 302

³⁹ STAŠA, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In: MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 17

- správní delikty, kde důkazní břemeno při projednávání leží na veřejné správě a ty, kde důkazní břemeno leží na odpovědné osobě,
- správní delikty, u nichž je možné se zprostit odpovědnosti a správní delikty, kde to nelze
- správní delikty omisivní a komisivní
- správní delikty dokonavé a trvací,
- správní delikty, které chráněný zájem ohrožují a správní delikty, které chráněný zájem poškozují,
- hmotněprávní správní delikty a procesněprávní správní delikty,
- správní delikty projednávané v rámci státní správy, územní samosprávy, profesní samosprávy či akademické samosprávy,
- správní delikty projednávané na návrh a správní delikty projednávané ex offi,
- povinně projednávané a účelově projednávané přestupky,
- správní delikty, za jejichž spáchání se obligatorně ukládá sankce a správní delikty, kde je možno uložit sankci
- zda je účelem sankce potrestat pachatele nebo ho donutit ke splnění porušené povinnosti.

Pachatelem u přestupků může být výlučně fyzická osoba. Přestupky jsou subsidiární k jiným správním deliktům fyzických osob či správním deliktům smíšené povahy, pokud je pachatelem fyzická osoba. Rovněž mohou být ve vztahu subsidiarity k trestným činům. Pokud právní norma určuje, že subjektem přestupku může být jen fyzická osoba s kvalifikovaným postavením, hovoříme o správním deliktu se speciálním subjektem. Speciální subjekt se ovšem vyskytuje u všech druhů správních deliktů. Pro veřejné disciplinární delikty je dokonce určujícím kritériem. Deliktní způsobilost u správních deliktů se speciálním subjektem je podmíněna způsobilostí mít kvalifikované právní postavení.

U velkého množství správních deliktů je pojmovým znakem zavinění, které u fyzické osoby odráží stav vědomí a vůle. Pokud právní předpis neurčuje jinak, postačuje u správních deliktů zavinění z nedbalosti. Odpovědnost za zavinění

se výlučně uplatňuje u přestupků a disciplinárních deliktů, velmi často pak u jiných správních deliktů fyzických osob. Na zavinění, až na výjimky, nezáleží u správních deliktů právnických osob a u smíšených správních deliktů. „Do roku 2004 šlo o zaviněné porušení povinnosti zaměstnavatele podle §9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti.⁴⁰

Komisivní delikty jsou spáchány aktivní činností tedy konáním, omisivní opomenutím tedy nečinností. Některé delikty mohou mít smíšený charakter. Charakter objektivní stránky deliktu má význam zejména pro dokazování.

Správní delikty dokonavé jsou spáchány dokonáním tedy v okamžiku, kdy nastane následek způsobený protiprávním jednáním. U správních deliktů trvajících je zásadní trvání protiprávního stavu.

Správní delikty mohou spočívat jednak v poškození chráněného zájmu, tak i v jeho pouhém ohrožení. U ohrožovacích deliktů nemusí dojít k následku, tedy ke způsobení skutečné újmy.

Základem hmotněprávních deliktů je porušení hmotněprávní povinnosti, zatímco základem procesněprávních deliktů je porušení procesněprávní povinnosti. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že procesněprávními delikty jsou pouze pořádkové delikty.

Většinu správních deliktů projednává státní správa povětšinou z moci úřední ex officio a důležité je sjednocování rozhodování prostřednictvím služebního výkladu nadřízených orgánů. Oznámení správního deliktu tedy neznamená automaticky zahájení řízení. Existují však i tzv. návrhové delikty, které se naopak projednávají pouze na návrh osoby, kterou zákon určuje. Jedná se zejména o taxativně určené přestupky viz § 68 odst.1 přestupkového zákona. Správní delikty, které se projednávají z moci úřední, mohou být projednány, pokud je to účelné (zásada oportunity), a nebo projednány být musejí a to v případě, pokud se o nich příslušný správní orgán dozví (zásada legality). V podstatě všechny hmotněprávní delikty jsou projednávány v souladu se zásadou legality. U správních deliktů projednávaných na základě legality je důležité rovněž rozlišovat, zda-li za

⁴⁰ STAŠA, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In: MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 18

ně musí (některé správní delikty právnických osob a smíšených deliktů) nebo může (přestupky a některé druhy disciplinárních deliktů) být uložena sankce. Uložení či neuložení sankce je v těchto případech výsledkem správního uvážení. Pořádkové delikty jsou projednávány v souladu se zásadou oportunity. U přestupků existuje možnost vyřídit přestupek bezprostředně po spáchání uložením blokové pokuty nebo domluvou.

Na závěr této kapitoly si dovoluji shrnout, že obecnými znaky správních deliktů jsou jednání jako projev lidské vůle ve vnější realitě, protiprávnost jako rozpor mezi jednáním a právem (porušení či nesplnění právní povinnosti stanovené v zákoně nebo uložené na základě zákona), trestnost jako skutečnost, že zákon se spácháním deliktu spojuje hrozbou trestem a odpovědná osoba (má deliktní způsobilost).⁴¹

6.2 Pojem přestupku

Existují různá dělení správních deliktů viz předchozí kapitola. Nejčastěji se správněprávní odpovědnost dělí na odpovědnost za přestupky a za jiné správní delikty, kam se řadí odpovědnost za disciplinární delikty, za pořádkové delikty, za jiné správní delikty fyzických a za delikty právnických osob. Někdy se můžeme setkat i s pojmem správněprávní odpovědnosti podnikatelů.⁴² Dále se budu v práci zabývat zejména přestupky.

Přestupek je definován v § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů takto: „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“ V zákoně číslo 162/2003 Sb., o zoologických zahradách, je navíc výslovně uvedeno, že přestupkem je porušení povinností fyzickou osobou, nejde-li o porušení povinností při výkonu její podnikatelské činnosti.

⁴¹ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 298 - 300

⁴² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6., s. 386-387.

Jedná se o generální klauzuli přestupku, která je dále blíže specifikována v jednotlivých skutkových podstatách. Generální klauzule obsahuje jednak pozitivní tak i negativní pojmové určení přestupku. Pozitivní pojmové určení nám vymezuje, co je přestupek („*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*“). Naopak negativní vymezení určuje případy, kdy se o přestupek nejedná („*nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“). Rozdíl mezi přestupky a jinými správními delikty spočívá zejména v rozdílnosti souhrnu zákonných znaků.

Diferenciace přestupků a trestných činů je odbornou veřejností i praxí diskutována již dlouho dobu a nepadá zde konsens. Můžeme konstatovat, že existují dva přístupy k řešení otázek souvisejících s touto diferenciací. První směr sleduje zejména kompetenční rovinu, druhá skupina autorů se snaží nalézat i další rozdíly například v objektu, sankcích nebo společenské škodlivosti.

Zastánci prvního směru tvrdí, že neexistují žádné znaky, které by měly pouze přestupky anebo trestné činy. Pouze pozitivní právo respektive právně politická úvaha určuje, co je trestný čin a co je přestupek. V důsledku této teorie můžeme dojít až k závěru, že pro rozlišování trestných činů a přestupků neexistují žádné důvody, a proto by bylo možné tyto dvě kategorie protiprávního jednání sloučit v jednu a kompetenci svěřit justici. Oproti tomu lze nepochybně použít argument o snaze ulevit soudům od řešení tzv. „bagatelní“ kriminality.

Druhý směr se snaží, jak jsem již zmínil, nalézat rozdíly mezi přestupky a trestnými činy. Je poukazováno na etickou rovinu, trestné činy jsou prý závadné z morálního hlediska a mají difamující charakter, kdežto přestupky jsou eticky neutrální. Názor odborné praxe a pohled ze strany pozitivního práva tento argument musí odmítnout s poukázáním na to, že zavádění morálních kritérií do práva je nepřijatelné.⁴³

Rozdíl je dále spatřován v chráněném objektu, u trestných činů se upozorňuje na to, že jde o důležité statky a zvláštní zájmy, u nichž je dán požadavek na rozhodování speciálně vzdělaných osob (soudců) v rámci

⁴³ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 32

nezávislých orgánů (soudů). U přestupků prý nejde o tak závažné statky a jejich ochrana nemusí být tak intenzivní. Pravdou je, že objektem správních deliktů vůbec by měl být zejména zájem na bezporuchovém chodu veřejné správy. Existují však výjimky, například přestupky proti občanskému soužití či přestupky proti majetku. Ani tento argument tedy nelze bez dalšího použít jako kritérium pro diferenciaci. Navíc nelze opomenout, že často je stejný objekt chráněn jak na úrovni přestupků, tak i na úrovni trestných činů.

Tvrzení, že u trestných činů je vyžadován nebezpečnější způsob spáchání (jednání), lze také odmítnout s tím, že tento rozdíl nemusíme vždy najít a to například u trestného činu krádeže a přestupku krádeže. Rozdíl ovšem můžeme spatřovat v zavinění. U trestných činů se k naplnění skutkové podstaty úmyslné zavinění požaduje, není-li stanoveno, že postačuje nedbalost. U přestupků postačuje pouhá nedbalost, nepožaduje-li zákon výslovně zavinění úmyslné. Dále je poukazováno na materiální stránku deliktu. Trestné činy vychází z formálního pojetí s interpretačním pravidlem subsidiarity (§ 13 Trestního zákoníku). Oproti tomu je společenská škodlivost výslovným definičním znakem přestupku (§ 2 odst. 1 Přestupkového zákona). Právě v případech, kdy jsou skutkové podstaty téměř nebo zcela shodné, je stupeň společenské škodlivosti diferenciacním znakem.

Výše byly popsány nejdůležitější specifika a argumenty k rozdílnosti trestných činů a přestupků níže bych rád zmínil ještě další nuance:

- Rozdílná formulace skutkových podstat, má se za to, že u trestných činů je kladen větší důraz na preciznost a používání přesné terminologie.
- Rozdílné sankce, obecně tvrdší sankce u trestných činů (s výjimkou pokut), které mohou zasahovat velkým způsobem do základních práv a svobod.
- Trestné činy jsou kodifikovány a přestupky jsou kodifikovány jen částečně.
- V rámci procesu jsou dány větší garance procesních práv u trestního řízení než u řízení o přestupcích. Zahájení trestního stíhání před soudy lze zahájit jen ze strany státního zástupce obžalobou, řízení

o přestupcích se zahajuje na návrh s výjimkou tzv. návrhových přestupků.

Z výše napsaného vyplývá, že všeobecně nelze konstatovat, které delikty mají být považovány za trestné činy a které za přestupky. Ten samý delikt ve stejné době může být v jedné zemi považován za trestný čin a v zemi druhé za přestupek. „V našem právním vývoji lze uvést jako příklad řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění, které bylo původně přestupkem, novelou trestního zákona č. 140/1961 Sb. v roce 2007 bylo převedeno mezi skutkové podstaty trestných činů (§ 180d). Trestní zákoník z roku 2009 tuto skutkovou podstatu již nepřevzal, takže řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění je znovu přestupkem.“⁴⁴ Vývoj obou systémů se spíše sblíží a principy trestního práva se nám přesouvají i do práva přestupkového, i proto je důležité mít vždy na paměti, že jen pozitivní právo nám říká, co je přestupek a co trestný čin.

Vzájemný vztah mezi přestupky a ostatními správními delikty je konstruován na principech speciality a subsidiarity. Vykazuje-li jednání fyzické osoby znaky jiného správního deliktu (trestného činu), nemůže se současně jednat o přestupek. Jednočinný souběh je vyloučen v těch případech, kdy je chráněn obdobný nebo stejný společenský zájem. Nutno podotknout, že se toto posouzení konkurence přestupků a jiných správních deliktů týká jen nepodnikajících fyzických osob. Podnikající fyzická osoba může být postižena za přestupek i za smíšený správní delikt. „V úvahu také přichází, že osoba bude postižena za přestupek a trestný čin za situace, kdy se obou deliktů dopustí jedním, resp. na sebe navazujícím jednáním, jímž ovšem naplní odlišné skutkové podstaty těchto deliktů.“⁴⁵

Přestupky se od ostatních správních deliktů a trestných činů (viz. výše) mimo jiné liší i tím, že jejich úprava je částečně kodifikována v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je členěn do několika částí: obecná ustanovení, část zvláštní, ustanovení procesní povahy a ustanovení společná, přechodná a závěrečná. Mimo tento zákon jsou skutkové podstaty přestupků upraveny i v řadě dalších zákonů, kterých je platných přibližně

⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 294

⁴⁵ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 67

dvě stě. Vůči zákonu o přestupcích jsou tyto zákony v poměru speciality. Dovolují si poznamenat, že ústavní soud vícekrát judikoval, že v obecně závazných vyhláškách obcí nelze upravit skutkové podstaty přestupků.⁴⁶ Co se týká procesněprávní úpravy, užije se subsidiárně správní řád.

Přestupky jsou dále vymezeny svými materiálními a formálními znaky. Je zapotřebí, aby oba znaky byly naplněny zároveň. Nepostačí pouze ohrožení nebo porušení společenského zájmu, ale je nutné, aby protiprávní jednání bylo výslovně uvedeno v zákoně. Materiální znakem je tedy společenská nebezpečnost, což výslovně deklaruje přestupkový zákon (jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti). Obecně můžeme tvrdit, že společenskou nebezpečnost chápeme jako to, co je v rozporu s účelem právního řádu. Faktem je, že definované činy ohrožují nebo poškozují zájmy, které jsou chráněny právním řádem. Společenskou nebezpečnost posuzujeme v každém jednotlivém případě jednotlivě. V praxi se společenská škodlivost uplatňuje především ve dvou případech. Prvním je vzájemná konkurence přestupků a trestných činů, u nichž dochází k překryvu formálních znaků. Jako příklad zde můžeme uvést přestupek na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona a trestný čin podle § 350 trestního zákona. Druhým případem jsou tzv. bagatelní přestupky, které sice naplňují formální znaky, ale nevykazují daný stupeň škodlivosti. Učebnicovým příkladem je nevelké krátkodobé překročení povolené rychlosti při řízení motorového vozidla. „*Jestliže se k okolnostem naplňujícím formální znaky skutkové podstaty přidruží další významné okolnosti vylučující, aby jednáním byl porušen či ohrožen zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání nemůže být za přestupek označeno.*“⁴⁷ Jedná se o tzv. materiální korektiv. Společenská škodlivost není znakem skutkové podstaty, ale musí prolnout všechny znaky skutkové podstaty jako celek, stejně tak každý jednotlivě. Má vliv i na úvahy ohledně druhu a výše sankce. Zásadně je zapotřebí, aby formální i materiální znaky přestupku byly naplněny zároveň, pokud jeden znak chybí, nelze jednání považovat za přestupek. Podrobněji budou tyto problematiky rozebrány v následující kapitole.

V souhrnu jsou zákonnými znaky přestupků protiprávnost, nebezpečnost, zaviněné jednání (není-li stanoveno jinak, postačí zavinění z nedbalosti) a jednání

⁴⁶ Sp. zn. Pl. ÚS 1/96, Pl. ÚS 28/97 a Pl. ÚS 14/99

⁴⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 65

odpovědné osoby. Jednání, které lze stíhat a postihnout. Nejedná se o jiný správní delikt či trestný čin.

7. Formální znaky přestupků

Z výše uvedeného vyplývá, že česká právní úprava vychází z formálně-materiálního pojetí přestupku, kdy musí být zároveň naplněny jak formální znaky, tak i materiální znak skutkové podstaty. Materiálním znakem tedy rozumíme společenskou škodlivost. Přestupkový zákon vyjadřuje materiální korektiv v § 2 odst. 1 slovy: „*jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“. Stupeň společenské škodlivosti je posuzován na základě vícero kritérií řadíme mezi ně například závažnost přestupku, následky přestupku, způsob a okolnosti spáchání přestupku, pohnutky, míru zavinění či osobu pachatele. Význam materiálního znaku přestupků spočívá zejména v určování rozdílu mezi trestnými činy a přestupky a dále pak jako určovatel stupně škodlivosti činu. Posouzení škodlivosti činu může vést až k nestíhání přestupku, potom hovoříme o tzv. bagatelních přestupcích. K definici toho druhu přestupků se soustavně vyjadřuje judikatura. Například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. 2 As 19/2006 konstatoval, že: „*v případě, kdy porušení veřejného zájmu by bylo minimální, jedná se o tzv. bagatelní přestupek, neboli jednání, které nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti.*“.

„*Formálními znaky přestupku jsou jednak obecné zákonné znaky, společné pro všechny přestupky (např. věk a přičetnost pachatele), jednak typové znaky, tj. znaky skutkové podstaty přestupku, které charakterizují a odlišují jednotlivé konkrétní přestupky.*“⁴⁸ Typovými znaky skutkové podstaty přestupku jsou objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Jedná se o obligatorní znaky, musí je tedy mít každá skutková podstata nehledě na to, jestli je nebo není vyjádřen v dispozici normy. Mezi fakultativní znaky skutkové podstaty, které se vyskytují pouze u některých přestupků, řadíme například čas, místo či hmotný předmět útoku. Někdy jsou znaky skutkové podstaty označovány jako typové znaky, které vyjadřují typovou společenskou škodlivost konkrétních přestupků. Jejich smyslem je specifikovat a vzájemně od sebe odlišovat jednotlivé konkrétní přestupky. Znaky skutkových podstat jsou uvedeny v obecné i zvláštní části zákona o přestupcích, ale zároveň je nalezneme i v dalších zákonech.

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 303

Požadavek na právní jistotu klade důraz na to, aby skutkové podstaty byly v zákonech vymezeny co možná nejpřesněji a jednoznačně. Garance práv a svobod občanů nesmí být potlačována ve prospěch potřeb veřejné správy, jedná se o prioritní hodnotu. Je nutné si uvědomit, že veřejná správa v sobě zahrnuje velkou škálu problematik a společenských vztahů, které se navíc velmi často mění. Na tuto situaci nutně musí reagovat i formulace skutkových podstat přestupků. Jsou zde v některých případech používány obecnější či neurčité pojmy a blanketní či odkazovací hypotézy. Opačný kazuistický přístup přináší riziko mezer v zákoně a nepotrestání nepochybně škodlivých jednání. Zákonodárce tedy musí vždy bedlivě posuzovat znění jím přijímaných právních norem, tak aby vyhověl oběma požadavkům.

7.1 Objekt

Za objekt skutkové podstaty se považují společenské zájmy, které jsou chráněny zákonem a proti nimž je namířeno protiprávní jednání. Konkurence ochrany objektu trestním právem, přestupkovým právem (rozuměj zákonem o přestupcích) či jiným správněprávním zákonem je řešena principy speciality a subsidiarity, případně principem ultima ratio ve vztahu k trestnímu právu. V souvislosti se soudními delikty (trestnými činy) typicky obecně hovoříme o ochraně práv, svobod a osobnosti člověka, kdežto obecným objektem správních deliktů je řádný výkon veřejné správy.

Objekt dle obecnosti dělíme na obecný, druhový a individuální. „*Obecný, či také rodový objekt je souhrn znaků chráněných zákonem o přestupcích, resp. dalšími zákony obsahujícími skutkové podstaty přestupků.*“⁴⁹ Za obecný objekt považujeme zejména řádný výkon veřejné správy. Postihem přestupků a dalších správních deliktů je zajišťováno krom bezproblémového chodu veřejné správy i plnění veřejnoprávních povinností či povinností vykonavatelů veřejné správy.

Vedle řádného výkonu veřejné správy do obecného objektu řadíme částečně i ochranu dalších společensky významných zájmů, které mohou být zakotveny

⁴⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 76

dokonce na ústavní úrovni v Listině základních práv a svobod. Zde může docházet ke konkurenci ochrany objektu jak trestním, tak i přestupkovým právem. Možnosti řešení tohoto problému jsem nastínil výše v práci. Těmito zájmy jsou například ochrana osobnosti člověka (rovnost, zákaz diskriminace, svoboda náboženského vyznání) či právo vlastnit majetek. Konkrétně jsou v zákoně o přestupcích v §§ 49 a 50 zakotveny přestupky proti občanskému soužití respektive přestupky proti majetku.

Druhový objekt je definován jako společný objekt pro příbuzné přestupky v určité oblasti. Nacházíme zde společné druhové rysy dané skupiny přestupků. Na rozdíl od trestního zákoníku v zákoně o přestupcích nenalezneme dělení zvláštní části zákona na hlavy právě na základě druhového objektu, toto odlišení je zde provedeno pouze označením, čímž se zákonodárce snažil dát i tomuto zákonu určitou systematiku. Úprava ve zvláštních zákonech je různá, někdy je druhový objekt uveden jindy nikoliv. Příkladem zákona, který obsahuje skutkové podstaty přestupků a zároveň jsou v něm uvedeny druhové objekty, je zákon číslo 200/1994 Sb., o zeměměřičství, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon číslo 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. V těchto zákonech a jejich zvláštních částech nalezneme obdobné dělení jako v zákoně o přestupcích.

Individuální objekt má každá jednotlivá skutková podstata, je jím každý konkrétní jednotlivý chráněný zájem. Individuální objekt je významný pro odlišení jednotlivých přestupků a pro správnou právní klasifikaci. Takový objekt má každá skutková podstata, byť nemusí být explicitně vyjádřen. Může jím být například zájem na ochraně veřejného zdraví nebo zájem na ochraně zvířat před týráním. Některé přestupky mohou mít více objektů, příkladem jsou přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst, kde je chráněn jednak řádný výkon veřejné správy v těchto oblastech a zároveň zdraví lidí a životní prostředí. Někdy může dojít ke splynutí druhového a individuálního objektu.

Hmotný předmět útoku považujeme za fakultativní znak skutkové podstaty, je jím konkrétní předmět, proti němuž je útok veden. Jeho porušení je účinkem přestupku. Pomocí správného určení hmotného předmětu útoku a způsobeného účinku docházíme k přesnější individualizaci a konkretizaci spáchaného přestupku.

7.2 Objektivní stránka

Objektivní stránka je definována třemi znaky. Jsou jimi protiprávní jednání, které může spočívat v jednání (omisivní) či opomenutí (komisivní), následek a příčinná souvislost. Pokud by jeden z těchto znaků chyběl, nemůžeme vůbec uvažovat o postihu na úseku přestupkového práva. Postižitelná není pouhá myšlenka nebo reflexivní pohyb. Odpovědnost může vzniknout pouze za protiprávní jednání.

Ve své podstatě je jednání projev lidské vůle ve vnějším světě. Má dvě složky tzv. vnitřní (volní), která řídí pohyb a složku vnější (samotný projev vůle). Relevantní nečinnost spočívá v opomenutí jednání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinen. Takováto povinnost pachatele může vyplývat přímo ze zákona, jiného právního předpisu, z konkrétního správního aktu nebo faktického pokynu. Způsob jednání je ve skutkových podstatách vyjádřen různě, někde je vyjádřen výslovně formulacemi typu „přestupku se dopouští ten, kdo ruší klid, tím, že...“. Jinde zase zákonodárce volí obecnější formulace typu „přestupku se dopustí ten, kdo znemožňuje nebo ztěžuje výkon definovaných činností“. Můžeme se setkat i s přestupky, kde je určen pouze následek bez určení způsobu spáchání přestupku. Existují přestupky, které lze spáchat pouze jednáním, dále pak přestupky, které lze spáchat jen opomenutím a konečně i přestupky, které lze spáchat jak jednáním, tak i opomenutím. Tyto přestupky nazýváme jako nepravé omisivní přestupky, příkladem uvádím neuposlechnutí výzvy úřední osoby.

Škodlivý následek chápeme jako porušení či ohrožení objektu přestupku. Podle tohoto chápání dělíme přestupky na porušovací a ohrožovací. Právě následek determinuje výběr druhu sankce a její výměru. Jedná se samozřejmě o obligatorní znak objektivní stránky přestupku, ač není často výslovně uveden ve skutkové podstatě.

V neposlední řadě je obligatorním znakem objektivní stránky také příčinná souvislost (kauzální nexus) mezi jednáním a následkem, kdy se v rámci přestupkového práva zjišťuje, zda příčinou následku popsaného ve skutkové podstatě bylo jednání pachatele popsané ve skutkové podstatě. Právní nauka dovodila několik teorií, které řeší přístup k příčinné souvislosti. Jako první uvádím

teorii podmínky, která spočívá v tom, že kauzalitu mezi příčinou a následkem nalezneme jen v případě, že následek by bez příčiny nenastal. Předpokladem pro užití této teorie je adekvátnost příčiny, blíže k tomu Nejvyšší soud: „Podle této teorie je příčinná souvislost dána tehdy, jestliže je škoda podle obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny...“⁵¹. Další teorií, kterou je zapotřebí uplatnit, je tzv. teorie umělé izolace jevů. „Podle této zásady se zjišťuje, zda příčinou následku popsaného ve skutkové podstatě bylo jednání pachatele popsané ve skutkové podstatě. Ze všech jevů je izolováno jednání odpovědné osoby na straně jedné a následek jako znak skutkové podstaty na straně druhé.“⁵² V potaz je nutné vzít i další zásadu, kterou je zásada gradace příčinné souvislosti, tato zásada má blízký vztah s adekvátností příčinné souvislosti. Spočívá v tom, že příčinou je každý jev, bez kterého by následek nenastal, nebo by následek nenastal tak, jak nastal. Zároveň se zkoumá, zda-li má příčina skutečně právně relevantní význam pro vznik následku.

Dále existují i tzv. fakultativní znaky přestupků, sem řadíme například místo, čas, způsob spáchání či účinek. Pokud jsou tyto znaky ve skutkové podstatě uvedené, stávají se znaky povinnými.

7.3 Subjekt

Z přestupkového zákona přímo vyplývá, že subjektem nebo-li pachatelem přestupku je ten, kdo svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty přestupku, byl v době spáchání přičetný a deliktně způsobilý. „Zákon o přestupcích vychází striktně z principu osobní odpovědnosti. Postih za přestupek může být přitom uplatněn jen vůči subjektu, kterým je odpovědná fyzická osoba.“⁵³ Základními podmínkami deliktní způsobilosti u přestupků jsou věk a přičetnost. Na rozdíl od trestního práva v tom přestupkovém podle platné a účinné úpravy nenalezneme spolupachatelství ani účastenství, případné naplnění skutkové podstaty se posuzuje pro všechny zúčastněné osoby zvlášť. Jediné, co přichází v úvahu je společné

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu 28 Cdo 3471/2009, [Výběr NS 1765/2011]

⁵² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. v Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-357-8., s. 65

⁵³ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 – 39.

řízení. Pokud konkrétní zákon u konkrétního přestupku vyžaduje u pachatele určitou vlastnost, postavení nebo způsobilost, hovoříme o tzv. speciálním subjektu a jedná se o fakultativní znak skutkové podstaty.

Příčetnost je presumována, mohou však nastat situace, které ji vylučují. Přestupkové právo respektive celý právní řád příčetnost přímo nedefinuje. V § 5 odst. 2 přestupkového zákona je uvedeno negativní vymezení takto: „za přestupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozeznat, že jde o porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo ovládnout svoje jednání.“ První předpokladem nepřičetnosti je tedy duševní porucha, kterou můžeme chápat jako různé odchylky prožívání a chování jedince od normy.⁵⁴ Může se jednat o trvalý nebo krátkodobý stav. Druhou podmínkou je nedostatek ovládací nebo rozpoznávací schopnosti, přičemž stačí absence jediné z těchto schopností. Příčetnost a nepřičetnost se vždy posuzuje s ohledem na konkrétní přestupek. Nepřičetnost musí být vyvolána duševní poruchou, která existovala v době jednání. U přestupků se nesetkáme se zmenšenou příčetností ve smyslu trestního práva. Pokud se subjekt přestupku přivede, byť z nedbalosti, do zaviněné nepřičetnosti požitím alkoholu nebo jiné návykové látky, nezabývá se odpovědností.

Delikt ní způsobilost vzniká dovršením patnáctého roku života. Pro počítání věku se analogicky používá ustanovení v § 139 trestního zákoníku, osoba je tak přestupkově odpovědná den po patnáctých narozeninách.⁵⁵ Určení tohoto rozhodného dne má vliv zejména u pokračování v přestupku a u trvajících přestupků, kdy odpovědnost lze dovozovat pouze za jednání uskutečněná po dovršení patnáctého roku života. Zákonodárce tedy deklaruje, že podle jeho názoru každá fyzická osoba po dovršení patnáctého věku života dosahuje takové rozumové a volní vyspělosti, že je schopná posoudit následky svého jednání a ovládat jej. Vzniká zde rovněž procesní způsobilost k řádnému i blokovému správnímu řízení.

Zvláštní pozornost je věnována mladistvým, tedy osobám, které v době spáchání přestupku dovršily patnáctý rok věku, ale nedosáhly zletilosti. Definice

⁵⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 82

⁵⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5., s. 433

mladistvých osob je obsažena v § 19 přestupkového zákona. Zákon o přestupcích přiznává mladistvému plnou odpovědnost za svoje jednání, mladistvý je tak i procesně způsobilý být účastníkem řízení o přestupku „*Při posuzování přestupku osoby, která v době jeho spáchání byla mladistvým, by měl správní orgán přihlídnout k jeho osobnosti včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti, jakož i k jeho osobním, rodinným a sociálním poměrům, tak aby další vývoj mladistvého byl co nejméně ohrožen.*“⁵⁷ Mladiství mají privilegované postavení při ukládání sankcí, blíže se tomu věnuji v kapitole věnované sankcím. Výhodné postavení mají mladiství i v rámci správního řízení. Například přestupky nelze projednat v příkazním řízení, u návrhových přestupků může návrh podat zákonný zástupce nebo opatrovník a odvolání ve prospěch může podat zákonný zástupce či orgán sociálně-právní ochrany dětí. Navíc je v § 74 odst. 2 přestupkového zákona správnímu orgánu uložena povinnost vyrozumět o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí.

Z hlediska osobní působnosti se zákon o přestupcích vztahuje na všechny fyzické osoby, na které se nevztahuje exempce podle zákona nebo mezinárodní smlouvy. Obecně se tedy přestupkový zákon vztahuje na každého občana České republiky, cizince, uprchlíka i osoby bez státní příslušnosti.

Dále se budu zabývat jak hmotněprávní (bezrestností) tak i procesněprávní (nestíhatelností) exempcí. V případě exempce procesněprávní je subjekt vyňat z působnosti právní normy po dobu trvání procesní překážky. V případě exempce hmotněprávní se subjekt nachází mimo působnost právních norem. Výjimku z působnosti zákona mají prezident republiky – vyplývá z Ústavy čl. 65 odst. 1, soudce ústavního soudu – vyplývá z § 4 odst. 2 a § 133 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavní soudu, ve znění pozdějších předpisů a diplomatictí zástupci a členové jejich rodin, konzulární zástupci a zaměstnanci (ti pouze v rámci činnosti při výkonu funkce) – jejich exempce vyplývá z Vídeňských úmluv o konzulárních či diplomatických stycích. Exempce poslanců a senátorů je zakotvena v čl. 27 odst. 3 Ústavy „*Za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.*“ Přestupkový zákon se tímto zabývá

⁵⁷ Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář.* 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 121 - 124

v § 9 odst. 3, kde je uvedeno, že se přestupky spáchané poslanci nebo senátory projednají podle tohoto zákona, pokud si nepožádají o projednání v rámci disciplinárního řízení podle zvláštních předpisů. Těmito zvláštními právními předpisy jsou zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění. Orgány příslušnými k projednání přestupku v disciplinárním řízení jsou potom mandátový a imunitní výbor senátu nebo poslanecké sněmovny. V disciplinárním řízení lze uložit pokuty uvedené u konkrétního přestupku v přestupkovém nebo jiném zákoně.

Podle zvláštních předpisů se projednávají jednání naplňující znaky přestupků spáchané osobami podléhajícími vojenské kázeňské pravomoci či příslušníci bezpečnostních sborů. Zvláštní předpisy se rovněž použijí na osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.⁵⁸ To znamená, že tyto osoby jsou vyloučeny z procesní působnosti zákona o přestupcích a pravomoc k jejich potrestání za protiprávní jednání je svěřena jiným příslušným orgánům (např. jejich služebním funkcionářům), které tyto skutky stíhají podle zvláštních právních předpisů.

7.4 Subjektivní stránka

Subjektivní stránkou přestupku se rozumí vnitřní psychický stav pachatele k protiprávnímu jednání a následku, na myslí máme zavinění. Zavinění je vybudováno na vědomostní a volní složce. Zavinění není definičním znakem u všech správních deliktů, přestupky jsou spíše výjimkou. Formy zavinění jsou uvedeny v § 4 přestupkového zákona. V odst. 1 upravuje nedbalost vědomou a nevědomou a v odst. 2 úmysl přímý a nepřímý. „V přestupkovém právu zásadně platí, že ke vzniku odpovědnosti za přestupek postačuje pouhá nedbalost, nepožaduje-li zákon výslovně zavinění úmyslné; to je podstatný rozdíl oproti právu trestnímu, kde platí poměr opačný.“⁵⁹ Na odpovědnost jako takovou u přestupků, kde není požadován úmysl, vliv formy spáchání nenalezneme. U některých

⁵⁸ § 10 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

⁵⁹ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1., s. 39

přestupků je nedbalost takřka vyloučena a těžko bychom jí dovozovali, příkladem může být zakrytí si obličeje způsobem ztěžujícím identifikaci ve shromáždění, proti kterému je prováděn policejní zákrok.⁶⁰ Zvláštní část přestupkového zákona ani jiný zákon ve skutkových podstatách nevymezuje požadavek na to, jaký úmysl nebo nedbalost je potřebný k naplnění skutkové podstaty. U úmyslných přestupků postačuje úmysl nepřímý a u nedbalostních přestupků nedbalost nevědomá.

V přímém úmyslu spáchá přeštek ten, kdo svým jednáním chtěl porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem. Oproti tomu v úmyslu nepřímém jedná ten, kdo věděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn. Úmysl je budován na složce vědění i volní a rozdíl mezi přímým (chce ohrozit nebo porušit chráněný zájem) a nepřímým (nechce, ale je srozuměn) úmyslem tkví právě ve stupni volní složky.

Vědomá nedbalost je v přestupkovém zákoně definována jako konání toho, kdo věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že jej neporuší nebo neohrozí. Nevědomá nedbalost oproti nedbalosti vědomé spočívá v jednání toho, kdo nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Nedbalost je zásadně budována na složce vědění, vůle dopustit se protiprávního jednání u nedbalosti vždy chybí.

U vědomé nedbalosti se vždy zabýváme důvody, pro které pachatel přestupku spoléhal na to, že neporuší nebo neohrozí chráněný zájem, důvody jsou buď přiměřené nebo nikoliv. Nedostatečné uvědomění vzniku nebezpečí nespočívá v neznalosti daného stavu, ale v nedocenění možných následků jednání.

Nevědomá nedbalost je konstruována na tom, že odpovědnost dovozujeme v případě, že pachatel měl povinnost vědět a současně vzhledem k okolnostem a osobním poměrům vědět mohl, že může způsobit ohrožení nebo porušení chráněného zájmu. Musí být naplněny oba předpoklady, jinak nemůže me dovozovat zavinění.

⁶⁰ § 14 odst.2 písm. d) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromáždovacím, ve znění pozdějších předpisů

Od subjektu přestupku se očekává určitá míra předvídatosti a opatrnosti, která se obecně předpokládá u každého nebo u speciálních skupin osob s podobnými znalostmi a kompetencemi. Nedbalost je tedy vymezena objektivně (vyplývá z právních předpisů, technických norem apod.) a subjektivně (míra opatrnosti, kterou je osoba schopná vynaložit vzhledem ke svému vzdělání, intelektu, zkušenostem apod.). Vědomou i nevědomou nedbalost posuzujeme z obou hledisek. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že podstata nedbalosti spočívá v nezachování jisté míry opatrnosti.

Jak jsem již výše uvedl, ke vzniku odpovědnosti za spáchaný přestupek postačuje ve většině případů zavinění ve formě nedbalosti, přesto má dělení na přestupky úmyslné a nedbalostní svůj velký význam, a to při udělování sankcí. Přestupkový zákon se tomuto věnuje v § 12 odst. 1: „*Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“. Tam, kde postačuje spáchání přestupku z nedbalosti, bude úmyslné spáchání přitěžující okolností a logicky těžší formou zavinění je úmysl přímý než nepřímý. Opakem odpovědnosti za zavinění je odpovědnost za výsledek, tedy objektivní odpovědnost uplatňovaná u správních deliktů právnických osob či správních deliktů podnikatelů. Z této odpovědnosti se lze vyvázat skrze institut liberačních důvodů, obecným liberačním důvod bývá definován tak, že „*za správní delikt neodpovídá ten, kdo prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil.*“⁶¹

U subjektivní stránky přestupku přicházejí v úvahu rovněž fakultativní znaky, mezi které řadíme motiv (pohnutka) a cíl, eventuálně záměr. Pohnutku chápeme jako vnitřní podnět, vedoucí pachatele k rozhodnutí spáchat přestupek.⁶² Pohnutka respektive výše uvedené fakultativní znaky bývají ve skutkových podstatách vymezeny zřídka, příkladem může být slovní spojení „za účelem získat

⁶¹ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury: komentář*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1., s. 39

⁶² SOLNAŘ, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. *Základy trestní odpovědnosti: podstatně přepracované a doplněné vydání*. Praha : Orac, 2003, s. 107

neoprávněné výhody“. Pokud jsou tyto znaky uvedeny v konkrétní skutkové podstatě, musejí být naplněny. Jinak mají vliv na určování druhu a výše sankce.

Podle platné a účinné úpravy přestupků neexistují vývojová stadia, přestupkem je pouze dokonáný čin. Určitou výjimkou představují přestupky podle § 50 přestupkového zákona, kde je pojmově pokus možný.

8. Okolnosti vylučující protiprávnost

Přestupkem může být pouze jednání nedovolené a protiprávní. Schází-li tyto předpoklady, nelze dovozovat odpovědnost za přestupek. Pomocí těchto institutů je řešen konflikt společenského zájmu, kdy jeden může být upřednostněn a chráněn. Nezáleží na tom, že v legální definici přestupku či v jednotlivých skutkových podstatách není protiprávnost výslovně zakotvena, dovozuje se totiž obecně z právního řádu jako takového (respektive odkazem na příslušnou hmotněprávní úpravu).

Obecně za okolnosti vylučující protiprávnost považujeme krajní nouzi, nutnou obranu, oprávněné použití zbraně, svolení poškozeného a přivolení, výkon práv a povinností, přípustné riziko a jednání v rámci dovolené svépomoci. Okolnostmi vylučující protiprávnost obsaženými v přestupkovém zákoně jsou nutná obrana, krajní nouze a jednání na příkaz (ustanovení § 2 a 6 zákona). Ostatní se dovozují pomocí analogie z trestněprávních norem, protože analogie ve prospěch pachatele je přípustná. „*Nejvyšší správní soud opakuje, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Správním deliktem proto nemůže být jednání, které formálně odpovídá správnímu deliktu, ale není dána jeho protiprávnost. Okolnosti vylučující protiprávnost mohou vyplývat přímo ze zákona nebo z obecných právních principů.*“⁶³ Požadavek na vztahování principů trestního práva obsažených i na veřejnoprávní delikty ustáleně vyjadřuje ve svých judikátech i Evropský soud pro lidská práva.⁶⁴ Podobné závěry se objevují i v odborné literatuře: „*Právní předpisy upravující jednotlivé druhy správních deliktů pak okolnosti vylučující protiprávnost buď výslovně stanoví (např. přestupkový zákon obsahuje právní úpravu nutné obrany, krajní nouze a jednání na příkaz), nebo jejich uplatnění lze dovést výkladem příslušných ustanovení zvláštních zákonů, popř. jejich využití vyplývá obecně z právních principů.*“⁶⁵.

⁶³ Rozsudek NSS 8 As 17/2007-135, [1338/2007 Sb. NSS]

⁶⁴ Např. Evropský soud pro lidská práva, 54810/00, [3/2012 SbREs.], rozsudek ve věci Jalloh v. Německo

⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 299

8.1 Nutná obrana

V případě nutné obrany přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný zákonem. Zájem nemusí být a priori chráněn pouze zákonem o přestupcích, nýbrž jakýmkoliv zákonem. K nutné obraně je oprávněn každý. Obrana musí být přiměřená a útok musí trvat nebo alespoň fakticky přímo hrozit. Ustanovení o nutné obraně nelze použít v případě, že je útok pouze připravován a jeho dokonání je v nedohlednu. Oproti tomu nelze požadovat vyčkání na to, až útok skutečně nastane nebo vyhnout se útoku jinak než nutnou obranou. Trvání i hrozba útoku je posuzována v každém jednotlivém případě individuálně a s přihlédnutím ke všem specifikům případu.

Útokem je jednání nebo opomenutí, které je protiprávní, zaviněné a škodlivé. V případě, že nejsou naplněny tyto předpoklady, mohlo by se jednat o krajní nouzi. Například pokud by útočníkem bylo dítě, tedy osoba nezpůsobilá nést právní odpovědnost, nelze dovozovat jednání obránce jako nutnou obranu, nýbrž leda krajní nouzi. Obecně lze konstatovat, že bez způsobilosti nést odpovědnost za přestupek u útočníka nelze dovozovat nutnou obranu u obránce.

Nejvyšší správní soud se otázkou nutné obrany zabýval i ve vztahu k ochraně majetkových práv. Ve svém rozsudku č. j. 1 As 34/2010-87 uvedl, že revizor je oprávněn zadržet cestujícího, který se není schopen prokázat platným cestovním dokladem a chtěl by utéct. Nepochybně je zde chráněno majetkové právo provozovatele hromadné dopravy, jehož je revizor zaměstnanec.

Na rozdíl od trestněprávní úpravy⁶⁶ není v přestupkovém zákoně vyjádřen požadavek na to, aby nutná obrana byla zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku. Tento požadavek však dovodila judikatura.⁶⁷ „*Důležitý rozdíl mezi nutnou obranou a krajní nouzí spočívá mj. v nutnosti trvat na podmínce subsidiarity u krajní nouze [tedy že nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích], kterážto podmínka v případě nutné obrany neplatí.*“⁶⁸ Ustanovení v přestupkovém zákoně tak nelze vykládat

⁶⁶ § 29 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v platném znění

⁶⁷ Rozsudek NSS 1 As 35/2008-51, [1898/2009 Sb. NSS]

⁶⁸ Rozsudek NSS 1 As 35/2008-51, [1898/2009 Sb. NSS]

ve prospěch útočnicků a použije se v zájmu racionality a jednotnosti právního řádu trestněprávní úprava obsažená v trestním zákoníku. Ze samotné podstaty nutné obrany vyplývá, že obrana musí být „silnější“ než útok, jinak by ho nemohla odvrátit, zároveň však nesmí dojít ke zjevnému nepoměru. V nové přestupkovém zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je tento stav narovnáno. Nově tedy budou ustanovení o nutné obraně shodná pro přestupky i trestné činy.

Logicky je vyloučeno použít nutnou obranu proti jednání v nutné obraně a proti tomu, kdo plní služební či zákonnou povinnost. V rámci nutné obrany je rovněž možné zadržet pachatele například jako prevenční opatření u majetkových přestupků.

8.2 Krajiní nouze

Za přestupek se nepovažuje jednání, kterým někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak. U krajiní nouze je tedy definován požadavek na proporcionalitu (jednáním nesmí být způsoben zřejmě stejně závažný následek jako ten, jenž hrozil) a subsidiaritu (nebezpečí nebylo možno odvrátit jinak). O krajiní nouzi se tak nejedná ani v případě, kdy pachatel přestupku převáží zraněnou osobu k lékaři, protože transport je možné provést jiným způsobem. „Z požadavku subsidiarity také plyne, že nebezpečí nemá být presumováno na ty, kteří je nevyvolali.“⁶⁹ Subsidiarita nepřichází v úvahu v případě, že osoba je povinna nebezpečí snášet (např. policista, hasič).

Musí se jednat o hrozbu přímo nikoliv jen hypotetickou, v opačném případě soudy tvrzení pachatelů o krajiní nouzi zásadně odmítají. Per analogiam platí zásada z trestního práva, spočívající v tom, že o jednání v krajiní nouzi se nejedná, pokud by byl dotyčný nebezpečí povinen snášet. „Stejně jako v trestním právu je kladen důraz na proporcionalitu a subsidiaritu jednání a požaduje se, aby obě podmínky byly splněny kumulativně, přičemž je nelze zaměňovat: u proporcionality je totiž

⁶⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 70

porovnáván následek způsobený odvracením nebezpečí s tím, který hrozil, kdežto v případě subsidiarity je vyžadováno, aby nebezpečí nebylo možno za daných okolností odvrátit jinak.“⁷⁰

V souvislosti s krajní nouzí hovoříme o nebezpečí, kdežto u nutné obrany o útoku. Nebezpečí je širším pojmem než útok, může být způsobeno například i zvířetem, osobou, která nenese odpovědnost za přestupek nebo živelnou událostí způsobenou tzv. vyšší mocí. Jednat v krajní nouzi lze i ve prospěch jiného, musí se, ale brát v úvahu jednotlivosti každého jedinečného případu.

Obdobně jako u nutné obrany platí i zde, že vůči tomu, kdo jedná v krajní nouzi, nelze jednat v krajní nouzi ani v nutné obraně.

8.3 Jednání na příkaz

V § 6 zákona o přestupcích je zakotvena odpovědnost vyplývající z porušení povinností uložených právnické osobě. Odpovědnost za přestupek nese ten, kdo za ni jednal či měl jednat. Dojde-li k porušení povinnosti ve spojitosti s jednáním na příkaz, je za něj odpovědný ten, kdo dal k jednání příkaz a nikoli ten, kdo se jednání dopustil. Jinak řečeno: „*Za porušení povinnosti, která naplní znaky skutkové podstaty přestupku, tak odpovídá pracovník nebo člen právnické osoby, v jehož pracovní náplni bylo dbát o splnění povinnosti uložené právnické osobě. V případě, že tento pracovník nebo člen právnické osoby překročil rozsah oprávnění jednat za právnickou osobu, nebo naplnila-li znaky skutkové podstaty přestupku osoba, která nebyla vůbec oprávněna jednat za právnickou osobu, posuzovala by se odpovědnost za přestupek této osoby podle obecných ustanovení zákona o přestupcích. U fyzické osoby, která naplnila znaky skutkové podstaty přestupku na základě příkazu, který dostala od jiné fyzické osoby, se jedná o okolnost vylučující protiprávnost.“⁷¹*

S ustanovením § 6 není dotčena odpovědnost právnických osob podle jiných předpisů, kde postačuje objektivní odpovědnost. Jedná se o relativně „mrtvé“

⁷⁰ MATES, Pavel. *Okolnosti vylučující protiprávnost ve správním trestání. Trestněprávní revue.* 2012, (6), s. 143.

⁷¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář.* Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5. s. 42

ustanovení, protože v aplikační praxi se jednání naplňující znaky přestupku přisuzují přímo právnické osobě, jiné veřejnoprávní delikty než přestupky takovou úpravu nemají.

9. Zánik odpovědnosti za přešupek

Přestupkové právo rozlišuje okolnosti vylučující protiprávnost a okolnosti způsobující zánik odpovědnosti za přešupek. V prvním případě o přešupku vůbec neuvažujeme, ve druhém případě se přešupek stal, ale nedošlo k jeho projednání, protože dodatečně nastaly důvody vylučující protiprávnost, již není možné přešupek postihnout. Tyto případy jsou popsány v ustanovení § 20 přestupkového zákona. Lze konstatovat, že zánik odpovědnosti za přešupek jako takový spadá do oblasti hmotněprávní, má ovšem i procesně právní důsledky spočívající v tom, že se řízení o přešupku odloží, v případě, že řízení bylo již zahájeno, tak se řízení zastaví.⁷²

Jedním ze dvou explicitně vyjádřených okolností způsobujících zánik odpovědnosti za přešupek v přestupkovém zákoně je zánik odpovědnosti za přešupek uplynutím doby. Postupem času slábne zájem společnosti na potrestání pachatele, zároveň prekluzivní lhůta zrcadlí zákonodárcem deklarovanou společenskou škodlivost. Zde došlo k výrazné změně právní úpravy v novele přestupkového zákona⁷³. Novela ponechala roční lhůtu k tomu, že řízení o přešupku musí být pravomocně ukončeno právě do jednoho roku od spáchání přešupku. Nově však zakotvila její přerušení, k němu dochází podle § 20 odst. 2 přestupkového zákona zahájením řízení o přešupku, nezáleží na tom, zda-li z moci úřední nebo na návrh. Lhůta se přeruší i při vydání rozhodnutí (nepravomocného) o přešupku, jímž je obviněný z přešupku uznán vinným. V případě příkazu se lhůta přeruší doručením. Při takovém přerušení lhůty začíná běžet nová roční lhůta. Zákonodárce dle mého názoru vhodně zakomponoval ustanovení týkající se omezení spočívající v tom, že po zahájení běhu nové lhůty nelze přešupek projednat, jestliže od jeho spáchání uplynuly dva roky. Chtěl tak předejít zbytečnému prodlužování řízení.⁷⁴ Na druhou stranu je vhodné poznamenat, že dojde k poškození právní jistoty, obviněný z přešupku bude déle vystaven nejistotě spočívající v tom, že nebude delší dobu vědět, jestli bude za přešupek postižen. K zamyšlení je také oblast dokazování, nepochybně bude

⁷² § 66 odst. 3 písm. e) a § 76 odst. 1 písm. f) z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

⁷³ z. č. 204/2015 Sb. znění účinné od 1. 10. 2015

⁷⁴ MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. *Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy*. 2015, (21), s. 732.

s plynutím času dokazování složitější. Na příkladu svědecké výpovědi bude tento problém nejvýraznější, protože lidé zapomínají.

Druhá explicitně vyjádřená okolnost způsobující zánik odpovědnosti za přešůpek v přešůpkovém zákoně je amnestie. „Amnestie lze obecně vymezit jako akt, kterým se hromadně promíjí nebo zmírňují tresty, okruhu pachatelů určených dle objektivních kritérií, popř. se nařizuje nezahajovat či zastavit jejich stíhání.“⁷⁵ Z této definice tedy vyplývá, že je zásadně možná abolice (přikaz, aby se v řízení nezahajovalo nebo v něm nepokračovalo) a agraciace (prominutí nebo zmírnění sankcí) naopak rehabilitace (zmírnění nebo prominutí následků sankce) nepřichází u přešůpků pojmově v úvahu, což deklaruje i judikatura.⁷⁶ Amnestii uděluje vláda usnesením, které se vyhlašuje ve Sbírce zákonů. Obecně je tato pravomoc svěřena prezidentovi⁷⁷, ale v případě přešůpků je pravomoc přenesena. Vláda své oprávnění k vydání amnestijního rozhodnutí využila jen jednou po změně společenských poměrů v naší zemi a s tím souvisejících požadavcích na nepotrestání „politických“ přešůpků po roce 1989.⁷⁸

Smrt pachatele není výslovně uvedena v přešůpkovém zákoně jako okolnost vylučující protiprávnost, ale v přešůpkovém právu vycházíme z osobní odpovědnosti, proto sem smrt pachatele zařazujeme. Vzhledem k tomuto subjektivnímu chápání odpovědnosti a individuální odpovědnosti fyzické osoby za své veřejnoprávní povinnosti, nelze porušení takové povinnosti přenášet na její právní nástupce. Smrt pachatel má samozřejmě i procesněprávní dopady, dochází buď k odložení věci (§ 58 odst. 3 písm. b) a § 66 odst. 1 písm. c) přešůpkového zákona) nebo zastavení řízení (§ 76 odst. 1 písm. i) přešůpkového zákona). V novém přešůpkovém zákoně je již smrt jako okolnost vylučující protiprávnost uvedena.

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan. *Právnícký slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1., s. 16.

⁷⁶ Rozsudek NSS čj. A 8/2003-32.

⁷⁷ Čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy.

⁷⁸ z. č. 165/1990 Sb. o udělování amnestie ve věcech přešůpků, jejichž projednávání patří do působnosti orgánů České a Slovenské Federativní Republiky

10. Sankce

Za přestupek může být postížena pouze fyzická osoba. Tímto se přestupky liší od jiných správních deliktů, kde jako odpovědný subjekt vystupuje jak fyzická, tak právnická osoba. Sankce se považují za právní následek spáchání přestupku. Výsledkem řízení o přestupcích ovšem nemusí být uložení sankce například v případě, kdy přestupek bude vyřešen smírem. V některých případech postačí k nápravě pachatele projednání, v tomto případě je v rozhodnutí o spáchání přestupku pouze deklarována vina. Přestupkový zákon v ustanovení § 11 stanoví následující druhy sankcí: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Je tak naplněn požadavek vyplývající ze zásady nulla poena sine lege. Za přestupek lze totiž uložit jen sankci, kterou stanovuje přestupkový nebo jiný speciální zákon s tím, že pokud speciální zákon obsahuje vlastní úpravu sankcí, použije se přednostně.

Nestanoí-li zvláštní zákon jinak, lze za každý přestupek uložit napomenutí nebo pokutu. Sankci lze uložit samostatně či společně s jinou sankcí. Výjimkou je napomenutí, které nelze uložit spolu s pokutou. Při určování druhu a výše sankce se přihlíží k závažnosti přestupku.

Při ukládání sankcí se uplatňuje zejména zásada legality, jelikož za přestupek lze uložit jen sankci stanovenou tímto nebo jiným zákonem. Významný je také princip spravedlnosti, přiměřenosti a individualizace. Posledně zmíněná zásada požaduje, aby byl zvolen takový druh a výměra sankce, která v sobě odráží všechny zvláštnosti činu a odpovědné osoby. V rámci přestupkového práva sankce vesměs nemají kompenzační charakter.

Demonstrativně jsou kritéria, kterými se má správní orgán při ukládání sankcí za přestupek řídit, uvedena v § 12 přestupkového zákona. Správní orgán by měl při ukládání sankcí přihlížet zejména k závažnosti přestupku. Závažnost přestupku se určuje ze způsobu spáchání přestupku, z následků přestupku, z okolností, za nichž byl přestupek spáchán, z míry zavinění, z pohnutek, z osoby pachatele a zda a jakým způsobem byl pachatelem přestupku potrestán v disciplinárním řízení. V případě potrestání pachatele v disciplinárním řízení dochází k prolomení zásady ne bis in idem, správní orgán by tuto situaci měl vnímat a zohlednit při ukládání sankce jako polehčující okolnost. Konkrétněji

se přihlíží k místu spáchání přestupku, k tomu jestli pachatel použil technické prostředky, k tomu jestli došlo k porušení nebo „jen“ k ohrožení chráněného zájmu, k výši způsobené škody či k promyšlenosti přípravy a samotného jednání. Vzhledem k osobě pachatele se sleduje postoj pachatele ke spáchanému přestupku, osobní vlastnosti, majetkové poměry, recidiva či věk pachatele. V § 19 odst. 1 přestupkového zákona je ustanoveno, že při posuzování přestupků, které spáchá mladistvý, se přihlíží ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži. Okruh sankcí není sice zásadně omezen, ale u mladistvých je limitována na výše výměry pokuty a je ztížena možnost uložit zákaz činnosti. Vůbec potom nelze uložit zákaz pobytu. Ukládání sankcí je tedy činnost založená na zjišťování všech relevantních okolností spáchání přestupku. V potaz se rovněž bere možnost nápravy pachatele a účinnost ochrany společnosti před přestupky.

Jak se s jednotlivými kritérii, které je nutné zohlednit při ukládání konkrétní sankce, vypořádal rozhodující správní orgán, se uvádí v odůvodnění rozhodnutí. Úvahy správního orgánu musejí být formulovány přesně a precizně a musí být dodrženo diskreční oprávnění. V opačném případě může být rozhodnutí nepřezkoumatelné, což je důvodem pro zrušení v odvolacím řízení nebo soudem. Další zásadou je fakt, že při ukládání sankcí za skutkově shodné přestupky nebo podobné případy by neměly vznikat neodůvodněné rozdíly. „Podle stanoviska Ústavního soudu není dokonce porušením principu rovnosti ani skutečnost, že dvěma osobám je uložen za stejné jednání různý trest, přičemž jediným kritériem jsou jejich majetkové poměry.“⁷⁹ Obecně platí, že dopustí-li se pachatel více přestupků, správní orgán rozhodne o vině i o sankci zvlášť pro každý přestupek. Pokud je ovšem k řízení příslušný stejný správní orgán, použije se ustanovení o společném řízení v § 57 odst. 1 přestupkového zákona. Ve společném řízení se uplatňuje absorpční zásada (ukládá se sankce za nejpřísněji postižitelný přestupek) § 12 odst. 2 přestupkového zákona. V rozhodnutí ovšem musí být uvedeny všechny projednané přestupky, toto řízení by se mělo vést v případě souběhu přestupků. „Souběhem se rozumí případy, kdy pachatel spáchal

⁷⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 70

dva nebo více přestupků dříve, než bylo o některém z nich rozhodnuto, resp. než bylo obviněnému oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu.“⁸⁰

Správní orgán může sankce ukládat samostatně nebo vedle sebe (za jeden přestupek více sankcí). Předpokladem je logicky to, že tuto možnost zákon nevylučuje. Například zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky výslovně uvedené v zákoně. Logické je rovněž vyloučení možnosti uložit napomenutí spolu s pokutou. Podle § 11 odst. 3. lze od uložení sankce upustit poté, co byla v rozhodnutí vyslovena pachatelova vina. Předpokladem postupu podle tohoto ustanovení je fakt, že vzhledem k okolnostem případu, osobnosti pachatele, společenské škodlivosti apod. postačí k potrestání pachatele samotné projednání přestupku. Ve výroku rozhodnutí se uvede, že se od potrestání upouští a nelze uložit ani omezující opatření.

Správní orgán se musí vypořádat také s požadavky případného poškozeného. V ideálním případě by měl být uplatněn preventivní a zabraňující účinek uložené sankce. Sankce má osobní charakter a nepřechází na dědice. *„Trestní sankce (jako například peněžitý trest) tak nemůže přejít na jinou osobu, tj. na dědice. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že každá trestní sankce má ryze osobní charakter a je neodmyslitelně spojena s osobou odsouzeného.“*⁸¹

Napomenutí

Napomenutí představuje nejmírnější sankci, kterou přestupkový zákon nabízí. Zásadně ho lze uložit za kterýkoliv přestupek, vyjma případu, kdy je ukládána pokuta. V úvahu přichází zejména při potrestání méně závažných přestupků. Jedná se ve své podstatě o morální postih pachatele, který má působit především preventivně a výchovně. Nezakládá se zde žádná sekundární povinnost. V důsledku se uložení sankce ve formě napomenutí neliší od situace, kdy správní orgán rozhodne podle § 11 odst. 3 v tom smyslu, že postačí samotné projednání a žádnou sankci neuloží. Napomenutí lze uložit v řádném (nezkráceném) řízení či v řízení příkazním, ale nepřichází v úvahu v řízení blokovém, kde lze uložit jen pokutu. V blokovém řízení lze přestupek vyřídit domluvou, která však nemá povahu sankce.

⁸⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 307

⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 167/2012-34

Pokuta

Pokuta je typickou a nejčastěji používanou sankcí v celém přestupkovém právu. Tuto sankci lze uložit za každý přestupek. Při ukládání pokuty je velmi často dán prostor správnímu orgánu pro správní uvážení v rámci zákonem určené výše. Povinnost správního orgánu pohybovat se v rámci zákonem stanovené výše pokuty, předchází zneužití libovůle takového orgánu. Tato zásada je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, kde se správnímu orgánu ukládá, aby při rozhodování shodných nebo obdobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. V odborné literatuře⁸⁴ se rovněž hovoří o principu legitimního očekávání. Má být tedy presumován postup a výsledek řízení správního orgánu při určitém chování subjektu přestupku. Rozhodování správních orgánů by mělo být kontinuální a v odůvodnění rozhodnutí musí být uvedeny veškeré okolnosti, které vedly k určení druhu a výši sankce vzhledem ke kritériím v § 12 odst. 1 přestupkového zákona. Pokud se správní orgán odchýlí od ustálené praxe, musí být tento postup v odůvodnění řádně vysvětlen a popsán. Z odůvodnění rozhodnutí musí být zejména zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními, úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry. Pokud nejsou tyto předpoklady naplněny nebo nejsou naplněny zcela, může dojít k porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny). Správní rozhodnutí pro nezákonnost přezkoumávají správní orgány vyššího stupně nebo soudy.

U konkrétních skutkových podstat je zpravidla v přestupkovém nebo jiném zákoně určena spodní i horní hranice pokut a správní orgán se musí pohybovat v takto určených limitech. § 13 odst. 1 přestupkového zákona určuje obecnou výši horní hranice pokuty na 1 000 Kč a to pro případ, že zvláštní část přestupkového zákona nebo jiný zákon nestanoví pokutu vyšší. Jedná se o určitou pojistku pro případ, že zákonodárce neurčí výši pokuty přímo ve skutkové podstatě.

Obecně lze konstatovat, že zákonodárce neustále zvyšuje dolní i horní hranice pokut. Problém vzniká zejména při ukládání sankcí podle ustanovení v některých zvláštních zákonech, kde milionové výše pokut mohou mít pro subjekt likvidační charakter.⁸⁵ V těchto případech se promítá problematická zásada

⁸⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 97

⁸⁵ Např. § 9c zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů

spočívající v tom, že u typově shodných skutkových podstat by měly být ukládány stejně vysoké pokuty fyzickým i právnickým osobám. V praxi logicky vznikají potíže s vymáháním takto vysokých pokut, leckdy je vymožení takřka nemožné. „*Ostatně Ústavní soud se již vícekrát postavil proti tzv. likvidačním, rdousícím pokutám, když např. konstatoval, že není možné, aby v důsledku toho, že se jednotlivec nepodrobil omezení jednoho práva, nebyl vystaven omezení práva jiného (v konkrétním případě jde o právo na vlastnictví), a to způsobem, který je v naprosté disproporci k původnímu omezení, nebo aby v důsledku pokuty bylo fakticky popřeno ústavní právo vlastnit majetek.*“⁸⁶ Likvidační charakter pokuty je vždy třeba posuzovat s přihlédnutím k majetkovým poměrům pachatele přestupku. Odstrašující charakter je také dosti sporný, spíše by se mělo dbát na to, aby bylo potrestáno každé porušení zákona a aby byla efektivně vymožena sankce. Naopak pokud nejsou ukládány maximální výše pokut, subjekty přestupků nabydou pocitu, že porušování právních předpisů je možné a vyplatí se.

U mladistvých se horní hranice pokuty snižuje na polovinu a nesmí být vyšší než 2 000 Kč. V blokovém řízení je obecná horní výše pokuty 1 000 Kč a v příkazním řízení 4 000 Kč, není-li přestupkovým nebo jiný zákonem určena výše vyšší. Výše pokuty je v konkrétních skutkových podstatách určena pevně nebo pohyblivě, zásadně je možná i kombinace. Pevně (absolutně) jsou určeny horní hranice pokut například ve zvláštní části přestupkového zákona. Pohyblivě je určena například pokuta za přestupek nesplnění povinnosti depozitní podle ustanovení v § 27 odst. 1 písm. e) zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, v platném znění, za který se vyměřuje pokuta 0,3 % částky povinného depozita za každý kalendářní den neplnění depozitní povinnosti.

Pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, jejíž orgán rozhodoval v prvním stupni. Pokuta uložená jiným správním orgánem (ministerstvo, jiný ústřední správní orgán, Policií České republiky apod.) je příjmem státního rozpočtu, rozpočtu kraje nebo rozpočtu veřejného fondu.

Zákaz činnosti

⁸⁶ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1., s. 97

Tento druh sankce má především výchovný a preventivní charakter, spočívá v zabránění vykonávání určité činnosti včetně povolání pachatele. Vzhledem k tomu jsou v přestupkovém zákoně kromě obecných podmínek pro ukládání sankcí (§ 11 a 12) vyjmenovány další podmínky pro uložení tohoto druhu sankce (§ 14). Zákaz činnosti lze uložit samostatně nebo spolu s jinou sankcí, ale vždy za předpokladu, že možnost uložení výslovně uvádí zvláštní část přestupkového zákona nebo jiný zákon. Ze zvláštní části přestupkového zákona se to týká ostatních přestupků na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství (§ 23 odst. 1), přestupky na úseku podnikání (§ 24 odst. 1), přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství (§ 35). Jestliže tak zákon výslovně stanoví, je povinností správního orgánu zákaz činnosti za spáchaný přestupek uložit.⁸⁷ Obecně lze uložit zákaz činnosti na dobu dvou let, ovšem zvláštní zákon může určit dobu delší.

Zakázaná může být činnost, kterou pachatel v době spáchání přestupku vykonává v pracovním či obdobném poměru nebo k níž je potřeba povolení nebo souhlasu státního orgánu. Předpokladem pro uložení je rovněž existence souvislosti mezi činností a spáchaným přestupkem. Správní orgán musí v rozhodnutí zakazovanou činnost specifikovat. Do doby zákazu činnosti se ze zákona započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem neměl již tuto činnost vykonávat. Klasickým příkladem je zadržení řidičského oprávnění. Délka započtení musí být vždy uvedena ve výroku rozhodnutí. Důležité je rovněž zmínit fakt, že zakázat lze rovněž činnost, ke které je zapotřebí mít souhlas nebo povolení, ale pachatel jí vykonává bez takového titulu. Zákaz potom spočívá v nemožnosti po určitou dobu povolení nebo souhlas k činnosti získat.

Po uplynutí poloviny trestu může pachatel požádat o prominutí zbytku trestu. Toto řízení se zahajuje vždy jen na návrh a jediným kritériem, které správní orgán posuzuje je to, jestli pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že další výkon sankce není potřebný. O žádosti rozhoduje správní orgán, který rozhodoval v první stupni a proti rozhodnutí se nelze odvolat.

⁸⁷ Např. § 125c odst. 8 zákon č. 361/2000 Sb., Zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění

Mladistvým lze uložit zákaz činnosti maximálně na dobu jednoho roku a za předpokladu, že výkon této sankce nebrání přípravě na budoucí povolání pachatele.

Úmyslné porušování zákazu činnosti může naplnit skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí (§ 337 odst. 1 písm. a) Trestního zákoníku). Povahu sankce nemá tzv. bodový systém, byť v důsledku má stejný dopad na pachatele jako zákaz činnosti.

Propadnutí věci

Smyslem sankce propadnutí věci je zabránit pachateli v recidivě a případně odejmutí prospěchu, který byl neoprávněně přestupkem získán. Tuto sankci lze uložit samostatně nebo spolu s jinou sankcí. Pokud zákon obligatorně stanoví uložení propadnutí věci, musí být příslušným správním orgánem uloženo.

Věc musí být individuálně určená, existující, dosažitelná, samostatná a náležející výhradně pachateli. Podmínky pro uložení této sankce jsou uvedeny v § 15 odst. 1 přestupkového zákona. Věc tedy předně musí náležet výhradně pachateli a zároveň musí být užita nebo určena ke spáchání přestupku nebo musí být přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Vzhledem k absenci ustanovení o přípravě nebo pokusu přestupku je zmínka o věci určené ke spáchání přestupku víceméně zbytečná. V § 15 odst. 2 přestupkového zákona je uvedena další podmínka, která spočívá v tom, že majetková hodnota propadnuté věci nesmí být v nápadném nepoměru ke spáchanému přestupku. Vlastníkem propadnuté věci se stává stát a dále s ní hospodaří Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Zákaz pobytu

Smyslem této sankce je ochrana místního veřejného pořádku, účelem je zabránit pachateli po určenou dobu v pobytu na místech, kde se předtím dopustil přestupku. Sankci lze uložit jen u taxativně určených přestupků přestupkovým nebo jiným zákonem.

Aby bylo možné sankci uložit, musejí být splněny tři základní podmínky: 1) přestupek musí být spáchán úmyslným jednáním, které významně narušuje místní záležitosti veřejného pořádku, 2) pachatel se obdobného přestupku dopustil

na území stejné obce v posledních 12 měsících, 3) uložení zákazu pobytu je nezbytné vzhledem k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku. Jak patrně zákonná díkce dává velký prostor k výkladu neurčitých pojmů správnímu orgánu. Zákaz pobytu nelze uložit mladistvému.

Sankce spočívá v tom, že pachatel je na nejvýše tři měsíce zakázáno se zdržovat na území obce (části obce), kde se opakovaně dopustil přestupku. Zakázaná lokalita musí být přesně vymezena v rozhodnutí o přestupku, nesmí se jednat o místo, kde má pachatel trvalý pobyt nebo pobyt hlášený. Ze zvláštních důvodů může správní orgán povolit krátkodobý pobyt v zakázané lokalitě. Správní orgán po vydání rozhodnutí s touto sankcí neprodleně informuje Policii České republiky a dotčený obecní úřad obce, kde má pachatel trvalý pobyt. Po uplynutí poloviny sankce lze od zbytku upustit. Porušování zákazu pobyt lze stejně jako u zákazu činnosti kvalifikovat jako maření úředního rozhodnutí.

11. Ochranná opatření

„Jde o opatření státního donucení, jež způsobují určitou újmu osobám, kterým jsou ukládána, a současně chrání zájmy společnosti.“⁸⁸ Ochranná opatření nemají na rozdíl od sankcí represivní, ale preventivní charakter. Hlavním úkolem ochranných opatření je především odstranění či omezení nebezpečí dalšího porušení či ohrožení zájmů chráněných přestupkovým zákonem.

Ochrannými opatřeními jsou:

- omezující opatření,
- zabránění věci.

Omezující opatření postihují pachatele tím, že mu je zakázáno po určitou dobu navštěvovat určená veřejná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Tato opatření ovšem nejsou ze své podstaty zákazem činnosti, takže nelze sportovci zakázat navštěvovat sportovní stadion, kde pracuje, nebo hostinskému navštěvovat restauraci, kde je zaměstnán. Veřejná místa chápeme jako místa, která jsou obecně přístupná komukoliv byť jen po omezenou dobu. Zákaz se vždy bude vztahovat jen na provozní dobu takového místa.

Nejen z důvodu následné kontroly dodržování omezujícího opatření, ale i z důvodu možnosti se opatření podrobit a dodržovat ho, je kladen velký důraz na jeho přesné určení v rozhodnutí o přestupku. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by to vést k nepřekoumatelnosti a ke zrušení takového rozhodnutí. V rozhodnutí tedy musejí být specifikovány například konkrétní restaurace či sportovní stadiony.

Při ukládání omezujících opatření správní orgán musí přihlížet k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, ke všem okolnostem daného případu, k zavinění či osobě pachatele. Omezující opatření se ukládá výlučně jen s některou sankcí a nejdéle na jeden rok, přičemž nelze upustit od zbytku výkonu. Důležitým

⁸⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 307

předpokladem pro uložení je příčinná souvislost mezi spáchaným přestupkem a ukládaným omezujícím opatřením.

Omezující opatření lze uložit za vybrané přestupky ze zvláštní části zákona o přestupcích, jsou jimi přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku a proti občanskému soužití. Omezující opatření dle dikce zákona tedy nelze uložit za jiné druhy přestupků podle zákona o přestupcích ani podle jiného zákona. Nutno podotknout, že nelze za přestupek na úseku ochrany před alkoholismem uložit omezující opatření spočívající v zákazu navštěvovat obchod, kde se prodává alkohol, protože se zde nepodává.

Úmyslné nedodržování omezujícího opatření je přestupkem podle § 21 odst. 1 písm. ch) přestupkového zákona.

Zabrání věci se ukládá jen v tom případě, nelze-li uložit propadnutí věci a zároveň jsou splněny podmínky stanovené v ustanovení § 18 přestupkového zákona. Vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, je účastníkem přestupkového řízení podle ustanovení § 72 přestupkového zákona. Předpokladem je, že věc náleží pachateli, kterého nelze stíhat nebo se jedná o věc, která pachateli nenáleží zcela. Zabráni věci má řádně odůvodněno potřebou ochrany bezpečnosti, majetku apod.. Hodnota věci nesmí být v nápadném nepoměru ke spáchanému přestupku. Zabraná věc se stává majetkem státu.

12. Komparace českého a slovenského zákona o přestupcích

Pro srovnání jsem si vybral slovenskou právní úpravu a to z toho důvodu, že s touto zemí máme společný historický vývoj. Na Slovensku upravuje přestupky zákon č. SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (dále jen slovenský přestupkový zákon), který nahradil předchozí právní úpravu z. č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku společnou pro obě země. Stejně jako u nás, tak i na Slovensku jsou přestupky jen jednou z podskupin správních deliktů.

Dále se budu věnovat vybraným rozdílům českého a slovenského přestupkového zákona. Neberu si za cíl poskytnout kompletní a detailní rozbor, ale pokusím se nastínit zajímavé a nejnápadnější nuance. Komparace byla provedena na základě platných a účinných právních předpisů k březnu 2016.

Rozdíl nalezneme hned v ustanovení § 1 českého a slovenského přestupkového zákona, české znění je:

Základní ustanovení

Orgány státní správy a orgány obce (dále jen "správní orgány") vedou občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné právní předpisy a respektovali práva spoluobčanů; dbají zejména o to, aby občané neztěžovali plnění úkolů státní správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití.

Ve slovenské právní úpravě nenalezneme právní zkratku „správní orgány“ a v poslední větě je navíc uvedeno „plnění úkolů státní správy a **obcí**“. Nevyužití legislativní zkratky „správní orgány“ hodnotím negativně. Zdá se mi zde vhodně použítá. V české právní úpravě tak zákonodárce nemusí několikrát opakovat celý výčet správních orgánů. Naopak zakomponování slova „obcí“ do poslední věty ve slovenské úpravě hodnotím pozitivně, je tak potvrzeno, že nemá být rušen ani výkon územní samosprávy.

12.1 Zásada personality

Z části rozdílnou úpravu nalézáme v ustanovení § 8 odst. 2 českého i slovenského přestupkového zákona, kde je upravena zásada personality. Shodné jsou ustanovení o tom, že ochrana zájmů jak České, tak i Slovenské republiky si žádá možnost potrestat státního občana nebo cizince, který má na území těchto států trvalý pobyt, a který spáchal v zahraničí, v zákoně o přestupcích nebo v jiném zákoně označené přestupky. V české právní úpravě nalezneme tři druhy přestupků, které takto posuzujeme. Jako první uvádím přestupky proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a přestupky proti majetku podle § 50. Podmínkou pro projednání v České republice je fakt, že k projednání dosud nedošlo v cizině. Jedná se o přímé uplatnění zásady *ne bis in idem*. Za druhé jsou to přestupky spočívající v porušení povinnosti, kterou má příslušná osoba podle právních předpisů platných v České republice mimo území republiky.⁸⁹ Za třetí jsou to přestupky, které vyplývají z platných mezinárodních smluv.

Prvním rozdílem ve slovenské právní úpravě je to, že zde chybí úprava přestupků proti občanskému soužití a přestupků proti majetku. Slovenský zákon pod zásadu personality nezahrnuje žádné konkrétní přestupky ze zvláštní části zákona. Mé hodnocení tohoto rozdílu je zcela neutrální, záleží na rozhodnutí zákonodárce, zda-li vydefinoval určité společensky „závažnější“ přestupky, které bude chtít postihovat i při spáchání v cizině.

Další méně zjevný rozdíl se týká druhé skupiny přestupků upravených v české právní úpravě, tedy přestupků spočívajících v porušení povinnosti, kterou má příslušná osoba podle právních předpisů platných v České republice mimo území republiky. V české úpravě nalezneme toto ustanovení „*Jiný přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky anebo cizincem, který má trvalý pobyt na území České republiky, se posuzuje podle tohoto zákona nebo jiného zákona jen tehdy, jestliže jím uvedená osoba porušila povinnost, kterou má podle předpisů platných v České republice mimo území republiky...*“⁹⁰ oproti

⁸⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5. 50 s.

⁹⁰ § 8 odst. 2 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

tomu ve slovenském přestupkovém zákoně je uvedeno toto „*Podle tohoto zákona se posuzuje i přestupek spáchaný v cizině státním občanem Slovenské republiky nebo cizincem, který má trvalý pobyt na území Slovenské republiky, pokud jím taková osoba porušila povinnost, kterou má podle slovenských předpisů mimo území Slovenské republiky...*“⁹¹ Dle mého názoru se jedná o celkem schizofrenní situaci, protože slovenská úprava uvádí pro posuzování těchto přestupků jen přestupkový zákon, ale povinnosti, které má subjekt přestupku porušit mohou vyplývat ze všech slovenských právních předpisů. Za příklad jsem si vzal ustanovení ze zákona číslo 647/2007 Z. z., Zákon o cestovních dokladech v platném znění a konkrétních ustanovení §§ 30 a 31. V § 30 jsou vyjmenovány přestupky, z nichž některé nepochybně spadají do oblasti zahrnuté do zásady personality ve slovenském přestupkovém zákoně, například neohlášení ztráty, odcizení, poškození nebo zneužití cestovního dokladu, tato povinnost při pobytu v zahraničí je zakotvena v § 27 odst. 1 e) „*Občan, který je držitelem cestovního dokladu, je povinen nahlásit neprodleně ztrátu nebo odcizení cestovního dokladu v zahraničí zastupitelskému úřadu a po návratu do Slovenské republiky také orgánu, který cestovní doklad vydal.*“ Pokud bychom striktně trvali na požadavku z § 8 odst. 2 slovenského přestupkového zákona, nešlo by při projednávání v případě spáchaní přestupku v zahraničí použít jakékoliv ustanovení ze z. č. 647/2007 Z. z., Zákon o cestovních dokladech v platném znění, které by odporovalo nebo nebylo uvedeno ve slovenském přestupkovém zákoně.

Úprava přestupků vyplývajících z mezinárodních smluv ve vztahu k zásadě personality je u nás i na Slovensku shodná.

12.2 Exempce z osobní působnosti

Úpravu exempce z osobní působnosti přestupkového zákona u nás i na Slovensku nalezneme v § 9. V prvním odstavci je z velké části shodně upravená exempce osob, které jsou obdařeny výsadami a imunitou podle zákona či mezinárodní smlouvy včetně nemožnosti vykonat sankci (v českém přestupkovém zákoně upraveno v odstavci 2, ve slovenském odstavci 1). Jedná

⁹¹ Ze z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch v platnom znenie

se například o konzulární úředníky a diplomatické zástupce, jejichž výsady a imunity vyplývají přímo z Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích.

Ve slovenském přestupkovém zákoně zákonodárce užil místo mezinárodní smlouvy „mezinárodní právo“, tuto záměnu nepovažuji za správnou. Dovození toho, že zákonodárce má na mysli oblast veřejného mezinárodního práva, by takové problémy nedělalo, ale samotná aplikace všech jeho pramenů (např. i mezinárodní obyčej) ano. Dle mého názoru odkaz pouze na mezinárodní smlouvy v českém přestupkovém zákoně je zcela dostačující.

V české přestupkovém zákoně máme navíc v prvním odstavci zakotvenou exempci prezidenta republiky (vyplývá z čl. 65 odst. 1 Ústavy) a soudce Ústavního soudu (vyplývá z § 4 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v platném znění).

V dalších odstavcích českého a slovenského přestupkového zákona nalezneme zcela rozdílnou úpravu exempce. Předně si dovoluji poznamenat, že na Slovensku existuje jednokomorový parlament reprezentovaný Národní radou Slovenské republiky, proto se ve slovenské úpravě nevyskytují senátoři. Ve slovenském přestupkovém zákoně, konkrétně v § 9 odst. 2 a 3 nalezneme deklaraci toho, že se zákon vztahuje i na poslance, soudce Ústavního soudu, soudce, státního zástupce (prokurátora) a prezidenta republiky. Toto zrušení přestupkové imunity bylo na Slovensku přijato v roce 2012⁹² s účinností od 1. 3. 2012. V důvodové zprávě se dočteme, že se zákonodárce odvolává zejména na materiální základy slovenské Ústavy, spočívající například v tom, že lidé jsou si rovni v povinnostech a právech. Rozdílný přístup k trestání přestupků spáchaných ústavními činiteli nepochybně odporuje nastíněnému chápání materiálních základů ústavy.⁹³ Nelze nic jiného než souhlasit s tím, že zrušení přestupkové imunity je krok správným směrem a v dnešní době již nemá své opodstatnění. Odstavce 4 a 5 se týkají úpravy místní příslušnosti správních orgánů a povinnosti informovat nadřízený orgán v rámci prokuratury:

„(4) Pokud osoba uvedená v odstavci 2 a 3 nesouhlasí s projednáváním řízení na místě samém, jednající orgán o tom provede záznam a věc postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Místně příslušný správní orgán

⁹² Z. č. 79/2012 Z. z.

⁹³ *Důvodová správa k z. č. 79/2012 Z. z.* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2012/79-2012-z-z.html>

k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupí věc k projednání jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu má osoba uvedená v odstavcích 2 a 3 bydliště nebo místo výkonu své funkce.

*(5) Pokud byl projednán přestupek osoby uvedené v odstavci 3, příslušný orgán, který přestupek projednal, o tom neprodleně informuje nejbližší nadřízený orgán osoby, která přestupek spáchala.*⁹⁴ Tyto odstavce nepovažuji za důležité. V zákoně by je, dle mého názoru, bylo možné vynechat.

V českém přestupkovém zákoně máme výslovně upravené jen projednávání přestupků poslanců a senátorů⁹⁵, kteří mají na výběr, zda-li se přestupek projedná podle přestupkového zákona nebo jestli se projedná v rámci disciplinárního řízení podle jednacích řádů dané komory parlamentu. Blíže se budu věnovat české právní úpravě exempce v kapitole „Přestupkový zákon ve světle posledních novel a jeho možná další úprava“.

Vyluka z působnosti⁹⁶ je rovněž v českém a slovenské přestupkovém zákoně koncipována odlišně. Není zde dána žádná forma immunity, zákon jen svěřuje právo na projednání podle zvláštního předpisu. V našich podmínkách máme v zákoně vyjmenovány osoby, kterých se vyluka z působnosti týká, jsou jimi osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů, osoby během výkonu trestu odnětí svobody, nově od 1. 10. 2015 osoby ve výkonu vazby a osoby během výkonu zabezpečovací detence. Slovenský zákonodárce místo taxativního výčtu v § 10 pouze uvádí, že zvláštní zákon může určit, že se jednání naplňující znaky přestupku projedná podle zvláštního zákona. Tato úprava se mi jeví jako vhodnější a praktičtější.

⁹⁴ § 9 z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch v platnom znenie

⁹⁵ § 9 odst 3 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

⁹⁶ §§ 10 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění a z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch, v platnom znenie

12.3 Rozdílná úprava sankcí a ochranných opatření na Slovensku a u nás

První rozdílem v úpravě sankcí je to, že ve slovenské právní úpravě chybí sankce zákazu pobytu.⁹⁷ Dále se liší obecná výše pokut a doba zákazu činnosti, níže uvádím přehlednou tabulku. Pro výpočet byl použit zaokrouhlený kurz eura ze dne 27. 2. 2016 1 1 euro = 27 Kč.

	Český přestupkový zákon	Slovenský přestupkový zákon	
Obecná výše pokuty § 13	1 000 Kč	33 €	891 Kč
Blokové řízení § 13 odst. 2	5 000 Kč	33 €	891 Kč
Rozkazní řízení § 13 odst. 2	10 000 Kč	250 €	6 750 Kč
Zákaz činnosti § 14	2 roky	5 let	

Rozdíly u sankce zákazu činnosti krom toho, že u nás přestupkový zákon uvádí jako maximální trvání 2 roky a na Slovensku 5 let, spočívají i v tom, že na Slovensku se do doby zákazu činnosti nezapočítává výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody. U nás toto ustanovení chybí, a to zřejmě proto, že provázanost systémů trestání v rámci trestního a správního práva je velmi malá. Na Slovensku jsou si státní orgány schopné informace o výkonu trestu odnětí svobody navzájem předat, v prostředí České republiky tuto povinnost nemají a vnímám to jako podstatný nedostatek. Bylo by vhodné toto do zákona implementovat i v souvislosti s přijetím novely zakotvující „rejstřík přestupků“.

Částečně je rozdílné i ustanovení v § 14 odst. 3 o prominutí zbylé části zákazu činnosti po uplynutí poloviny doby. Ve slovenské přestupkovém zákoně je výslovně uvedeno, že zbytek sankce lze prominout jen na základě žádosti pachatele, v české úpravě toto ustanovení nemáme a ani ho nepovažujeme za nutné. V praxi zřejmě nic jiného než žádost pachatele nepřipadá v úvahu. Ve slovenské úpravě nacházíme ustanovení o tom, že pokud byl pachatel v uplynulých deseti letech uložen trest zákazu činnosti řídit motorové vozidlo za trestný čin spáchaný pod vlivem návykové látky, anebo za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. a), d), e) a f), tak striktně nelze od zbytku zákazu činnosti upustit. Předně je zapotřebí poznamenat, že přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu jsou

⁹⁷ Porovnat lze v §§ 11 10 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění a z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch, v platnom znenie

v České republice upravené ve speciálním zákoně o provozu na pozemních komunikacích⁹⁸. Mé hodnocení tohoto slovenského ustanovení je spíše negativní. Za dostatečné považuji české ustanovení o tom, že od zbytku zákazu činnosti lze upustit v případě, že pachatel dosavadním způsobem života prokázal, že výkon zbytku není zapotřebí.

U sankce propadnutí věci je jediným rozdílem ustanovení v § 15 odst. 3, ve kterém je uvedeno, že vlastníkem propadlé věci se stává stát. Rozdíl je právě v tom, že u nás máme v zákoně slovo „stát“, na Slovensku místo tohoto slova mají přímo „Slovenská republika“.⁹⁹ Přikláním se k české variantě ustanovení, dokáží si představit situaci, kdy se změni stání uspořádání například z unitárního na federální apod., zbytečně by pak nastala situace musela být řešená v přechodných ustanoveních právního předpisu, ve kterém by změna byla zakotvená. Dalším argumentem je i historický usus používání slova „stát“ zejména ve veřejném právu.

Níže se budu věnovat rozdílům v právní úpravě ochranných opatření. Stejně jako v České úpravě tak i na Slovensku existují dvě ochranná opatření, jsou jimi omezující opatření a zabránění věci¹⁰⁰. První rozdíl nalezneme v úpravě omezujících opatření v první větě § 17 odst. 1 českého i slovenského přestupkového zákona, české znění: *„Omezující opatření spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají veřejné sportovní, kulturní nebo jiné společenské akce.“* Na Slovensku je úprava shodná až na to, že omezující opatření spočívá i v zákazu navštěvovat místnosti, v kterých se podávají alkoholické nápoje. Toto ustanovení je nadbytečné a projevuje se v něm přílišná kazuistika, za zcela dostatečné považuji znění českého přestupkového zákona, pod které lze subsumovat i místnosti, kde se podává alkohol.

V druhém odstavci § 17 jsou uvedeny taxativně přestupky, za které lze omezující opatření uložit. Shodně jsou jimi přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. V českém přestupkovém zákoně jsou navíc ostatní

⁹⁸ Z. č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění

⁹⁹ Pozn. Slovenský přestupkový zákon slova „Slovenská republika“ místo slova „stát“ používá i v dalších částech zákona.

¹⁰⁰ § § 16 10 z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění a z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch, v platnom znenie

přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě. Oproti tomu slovenský přestupkový zákon uvádí, že omezující opatření lze uložit i za přešupek spáchaný podle zvláštního zákona a odkazuje při tom na zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní veřejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. K těmto rozdílům se stavím neutrálně. Zřejmě by bylo možné ustanovení o zvláštním zákoně ve slovenském přestupkovém zákoně ponechat, protože se stejně subsidiárně používá a zvláštní zákon na přestupkový zákon odkazuje¹⁰¹.

Ve třetím odstavci zákonodárci definují podmínky pro uložení omezujících opatření. Tyto podmínky spočívají v tom, že omezující opatření musí být přiměřené povaze a závažnosti přešupku, je možné ho uložit jen spolu se sankcí a nejdéle na jeden rok. V české právní úpravě máme navíc upraven předpoklad, že existuje přímá souvislost mezi spáchaným přešupkem a omezujícím opatřením, které má být uloženo.¹⁰² Vzhledem k tomu, že omezující opatření může představovat značný zásah do svobody a osobního života pachatele, považuji za správné, aby mohlo být uloženo jen v přímé souvislosti se spáchaným přešupkem, i když si uvědomuji náročnější průběh dokazování při projednávání předmětného přešupku.

Zabrání věci lze provést podle obou právních norem v případě, že nebylo uloženo propadnutí věci. Dále jsou koncepce §§ 18 odst. 1 zákonů trochu rozdílné.

znění českého přestupkového zákona	znění slovenského přestupkového zákona
(1) Nebylo-li uloženo propadnutí věci uvedené v § 15 odst. 1 písm. a) nebo b), lze rozhodnout, že se taková věc zabírá, jestliže a) náleží pachateli, kterého nelze za přešupek stíhat, b) nenáleží pachateli přešupku nebo mu nenáleží zcela, nebo c)vlastník není znám. a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem.	(1) Pokud nebylo uloženo propadnutí věci uvedené v § 15 odst. 1 písm. a) nebo b), lze rozhodnout, že se taková věc zabírá, jestliže a) náleží pachateli, kterého nelze za přešupek stíhat, nebo b) nenáleží pachateli přešupku a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obecný zájem.

¹⁰¹ § 27 zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní veřejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platnom znenie

¹⁰² § 17 odst. 3 z.č. 200/1990 Sb., o přešupcích, v platném

V českém zákoně jak vidno, nalezneme o dva příklady, kdy lze zabránit věci provést, více. I situace, kdy věc nenáleží pachateli zcela nebo vlastník není znám má v zákoně své místo. Dotýkáme se zde občanskoprávní úpravy vlastnictví, spoluvlastnictví, společného jmění manželů apod.. I vzhledem k tomu, že zabránit věci není povinností nýbrž možností správního orgánu, považuji za správné, že český zákon zabránit věci připouští i v těchto situacích. Dále český zákon podmiňuje zabránit věci tím, že to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem, a to u všech tří situací, kdy lze toto ochranné opatření uložit. Slovenská úprava toto podmínění uvádí pouze v případě, kdy věc nenáleží pachateli. Přikláním se k české právní úpravě. Představme si situaci, kdy dvacetiletý vnuk sebere své babičce z peněženky 2 000 Kč, tímto naplní skutkovou podstatu přestupku proti majetku. Vnuk si za 2 000 Kč koupí nové oblečení. Následně dojde k naplnění institutu okolnosti vylučující protiprávnost spočívající ve svolení poškozeného. Pachatele tedy nelze za přestupek stíhat, přesto by slovenské orgány mohly oblečení zabrat na základě ustanovení o zabránit věci. V tomto případě by navíc celý tento postup odporoval celému smyslu institutu svolení poškozeného.

12.4 Rozdíly v ustanoveních týkajících se mladistvých

Právní úprava týkající se mladistvých je obsažena v §§ 19 obou zákonů a je víceméně shodná. Stejně je vymezen věk mladistvých od 15 do 18 let, stejně je rovněž zakázáno rozkazní řízení a v české úpravě také zakázáno uložit sankci zákazu pobytu. Stejně je upraveno i to, že výše pokuty se snižuje na polovinu a v zákonech jsou uvedeny maximální možné výše pokut, které lze mladistvým uložit v běžném řízení i v řízení blokovém.

12. 5 Komparace ustanovení týkajících se zániku odpovědnosti za přešupek

znění českého přešupkového zákona	znění slovenského přešupkového zákona
<p>(1) Přešupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přešupek amnestie.</p> <p>(2) Běh lhůty pro projednání přešupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přešupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přešupku, jímž je obviněný z přešupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.</p> <p>(3) Přerušením běhu lhůty pro projednání přešupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přešupku; přešupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky.</p> <p>(4) Do běhu lhůty podle odstavců 1 až 3 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.</p>	<p>(1) Přešupek nelze projednat, pokud od jeho spáchání uplynuly dva roky; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, pokud se na přešupek amnestie.</p> <p>(2) Do běhu lhůty podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní stíhání.</p>

V obou zákonech v § 20 jsou stanovené prekluzivní lhůty, které je zapotřebí dodržet, aby mohl být spáchaný přešupek projednán. Pokud lhůty dodrženy nejsou, nastávají jak hmotněprávní tak i procesně právní důsledky. „*Hmotněprávní charakter má ve vztahu k pachateli přešupku, kdy zaniká jeho odpovědnost za spáchaný přešupek, a procesně právní charakter má ve vztahu ke správního*

orgánu, kdy zaniká jeho právo, respektive povinnost, přestupek projednat.“¹⁰³ Ve slovenském přestupkovém zákoně nacházíme lhůtu 2 roky. České ustanovení prošlo na podzim minulého roku novelou. Je v něm zachována jednoroční lhůta, ale je nově zakotveno v odst. 2 a 3 přerušení této lhůty, k němu dochází zahájením řízení o přestupku ať z moci úřední nebo na návrh, vydáním rozhodnutí (subjekt musí být uznán vinným). Po přerušení lhůty začíná běžet nová jednoroční lhůta. Pro zachování právní jistoty a jako preventivní opatření, aby přestupkové řízení netrvalo neúměrně dlouho, je v odstavci 3 uvedená další lhůta tentokrát dvouletá. Do dvou let od spáchání přestupku musí dojít k vydání rozhodnutí o přestupku a zároveň musí nabýt právní moci. Rozhodnutí českého zákonodárce jít cestou stavění respektive přerušení lhůty a vystavění poměrně složité právní konstrukce v zákoně, který se týká běžného života každého občana České republiky, nevnímám jako šťastné. Jasně definovaná dvouletá lhůta k projednání přestupku ve slovenském přestupkovém zákoně se mi jeví jako vhodnější.

12. 6 Zvláštní část přestupkových zákonů

Ve zvláštní části českého i slovenského zákona jsou uvedené přestupky podle jejich druhového objektu. Rozhodnutí, které přestupky budou uvedené přímo v přestupkovém zákoně, a které budou upravené ve zvláštních zákonech, je čistě na rozhodnutí zákonodárce. Cílem práce není hodnotit zahrnutí či nezahrnutí daných přestupků do zvláštní části. Omezil jsem se na vytvoření tabulky, kde lze porovnat, jaké přestupky jsou v české a slovenské úpravě obsaženy.

¹⁰³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5., s. 126

Přestupky ve zvláštní části	Český přestupkový zákon	Slovenský přestupkový zákon
Přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy	X	X
Přestupky proti předpisům, kterými se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí	X	0
Přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu	z. č. 361/2000 Sb.	X
Ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství	X	0
Přestupky na úseku podnikání	X	X
Přestupky na úseku hospodářských styků se zahraničím	0	X
Přestupky na úseku hospodaření s byty a s nebytovými prostory	0	X
Přestupky na úseku financí a slovenské/české měny	0	X
Přestupky na úseku sociálních věcí	X	X
Přestupky na úseku zdravotnictví	X	X
Přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst	X	0
Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi	X	X
Přestupky na úseku školství a výchovy mládeže	X	0
Přestupky na úseku kultury	X	X
Přestupky na úseku porušování průmyslových práv a porušování práv k obchodní firmě	X	0
Přestupky na úseku zemědělství a myslivosti	X	X
Přestupky na úseku geologie	X	0
Přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství	X	0
Přestupky na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství	X	0
Přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy	X	0
Přestupky na úseku matrik, jména a příjmení	X	0
Přestupky na úseku obrany České republiky	X	0
Přestupky na úseku správy státních hranic	X	0
Přestupky na úseku ochrany státních hranic	X	0
Přestupky na úseku ochrany životního prostředí	X	X
Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě	X	X
Přestupky proti veřejnému pořádku	X	X
Přestupky křivého vysvětlení	X	0
Přestupky extremismu	0	X
Přestupky proti občanskému soužití	X	X
Přestupky proti majetku	X	X

13. Přestupkový zákon ve světle posledních novel

Posledními novelami zákona o přestupcích jsou zákony z roku 2015, konkrétně z. č. 267/2015 Sb. a z. č. 204/2015 Sb.. První novela nabyla účinnosti částečně 1. 10. 2015 a z části 1. 10. 2016, druhá novela nabyla účinnosti 1. 12. 2015. V roce 2016 byl zákon změněn zákony č. 178/2016 Sb., č. 191/2016 Sb. a č. 48/2016 Sb.

Zákon číslo 267/2015 Sb. novelizoval výlučně ustanovení ze zvláštní části zákona a týká se skutkových podstat přestupků, které mají souvislost se zákonem o ochraně veřejného zdraví. Například zakotvení oprávnění pro orgány ochrany veřejného zdraví provádět epidemiologická šetření k zamezení šíření infekčních onemocnění. Rovněž dochází k zakotvení terminologie Evropské unie. Zajímavé je zakotvení specifické skutkové podstaty v § 29 odst. 1 písmeno f) a i) spočívající v porušení povinnosti týkající se pravidelného očkování. S tímto postupem zákonodárce a zakotvením této skutkové podstaty se ztotožňuji a souhlasím s ním. Stojí zde proti sobě na jedné straně zájem společnosti na tzv. proočkovanost obyvatelstva a na straně druhé právo zákonných zástupců (rodičů) na rozhodnutí, zda-li nechají své dítě očkovat. Ústavní soud se k tomuto tématu již několikrát vyjadřoval v tom smyslu, že oprávnění určovat povinné očkování ministerstvem zdravotnictví je v souladu s ústavním pořádkem. Ovšem výjimečně lze od sankce za nesplnění povinnosti očkování upustit, a to vzhledem k náboženskému vyznání nebo sekulárnímu svědomí rodičů. Vždy je potřeba posuzovat specifika jednotlivého případu. (nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, ÚS 1253/14).

Zásadní novelou zákona o přestupcích je zákon číslo 204/2015 Sb., který přináší dlouho diskutovaný způsob evidence přestupků. Vybrané společensky závažnější přestupky budou evidovány v Rejstříku trestů. Tyto přestupky zákon s účinností od 1. 10. 2016 uvádí v § 91. Správní orgány na úrovni obce tak získají přístup do evidence přestupků a zvýší svojí informovanost a budou moci lépe rozhodovat o sankcích za spáchané přestupky. V evidenci přestupků se budou evidovat údaje o pravomocném rozhodnutí o vině, o sankci, o ochranném opatření a samozřejmě údaje umožňující identifikaci pachatele a správní orgán, který ve věci

rozhodoval. Lze předpokládat lepší prevenci a potírání této bagatelní trestné činnosti, což by mělo mít pozitivní vliv na bezpečnostní situaci.

V novele zákona je rovněž řešena recidiva přestupků, které budou uváděné v evidenci, konkrétně jimi jsou přestupky podle § 47 odst. 1, § 49 a § 50. Dobou, po kterou se bude považovat spáchání přestupku jako opakované, je 12 měsíců ode dne nabytí právními moci rozhodnutí o stejném přestupku, z kterého byl pachatel uznán vinným. V novém zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je počítáno s tím, že do evidence budou zanášena všechna rozhodnutí vyslovující vinu, o nichž to stanoví zákon.

Podle dosavadní úpravy Ministerstvo vnitra zpracovávalo pouze statistický dokument nazvaný Roční výkaz o přestupcích projednaných orgány místní správy, a to na základě podkladů od obcí a krajů zaslaných na základě § 96 přestupkového zákona. Jedná se ovšem pouze o statistické údaje, data neobsahují údaje o pachatelích, uložených sankcích apod.. Dále zde nejsou zohledněné přestupky projednané Policií České republiky, obecními policiemi a dalšími správními orgány. Roční výkaz o přestupcích projednaných orgány místní správy není v současnosti jedinou formou evidence přestupků, přestupky se evidují i podle jednotlivých zvláštních zákonů například registr řidičů ve vztahu k přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. I v tomto kontextu lze zavedení centrální evidence přestupků vnímat pozitivně.

Kromě zakotvení evidence přestupků novela obsahuje i další nová ustanovení, těm dle mého názoru nejdůležitějším bych se věnoval níže. V první řadě došlo ke zvýšení pokut v blokovém řízení na 5 000 Kč a v příkazním řízení na 10 000 Kč, poměrně zákonodárce upravil i ustanovení o výši pokut ukládaných mladistvým. Tento krok hodnotím kladně s ohledem na represivní i preventivní funkci správního trestání, český zákonodárce kopíruje celoevropský trend zvyšování pokut.

Další významnou změnou je zavedení přerušení běhu promlčecí lhůty v § 20 odst. 2 a 3. Zahájením řízení o přestupku se běh promlčecí doby přeruší a začíná běžet promlčecí doba nová. Druhým momentem pro přerušení plynutí doby je vydání nepravomocného rozhodnutí vyslovujícího vinu pachatele, zde zákonodárce poskytuje dobu na uplatnění opravných prostředků. Zároveň je zde uvedena dvouletá lhůta k projednání přestupku, která začíná běžet spácháním

přestupku. Nepochybně se jedná o snahu dodržet určitou míru právní jistoty pro zainteresované strany, stejně jako snahu zaručit dostatečnou efektivitu správního trestání.

Ostatní novelizované §§ jsou ze zvláštní části zákona nebo se týkají procesně právní úpravy správního trestání. Dále se jimi zabývat nebudu.

První byt' nepodstatnou novelou v roce 2016 byl zákon č. 48/2016 Sb., který nabyl účinnosti 20. 2. 2016. Tento zákon novelizoval především zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Hlavními oblastmi, kterými se tento zákon zabývá, jsou některé aspekty cyklistické dopravy, provozem samohybných osobních vozítek (segway), zadržením osvědčení o registraci vozidla, viditelností chodců na pozemních komunikacích či dopravně psychologickým vyšetřením. V zákoně o přestupcích bylo změno pouze ustanovení v § 86 v písm. e) bodě 2 platného znění zákona, kde bylo v souvislosti s vymezením uživatelů osobních přepravníků jako samostatné kategorie účastníků silničního provozu (vedle chodců) doplněno, že přestupky těchto osob může v blokovém řízení projednat obecní policie.

V roce 2016 byl přestupkový zákon novelizován i zákonem číslo 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), kam se přesunula úprava přestupků na úseku ochrany státních hranic. Obsah skutkových podstat přestupků z § 44a přestupkového zákona souvisejících s ochranou státních hranic zůstává stejný. Pouze se přesouvá do speciální právní úpravy. Vypuštění těchto skutkových podstat se projevovalo i v § 86 písm. a), kde se odkaz na § 44a již neuvádí.

Poslední novela, která již nabyla účinnosti, byla provedená zákonem č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k rozšíření § 182a školského zákona o další přestupky v oblasti školství a vzdělávání došlo ke zrušení § 31 přestupkového zákona, kde byly dosud přestupky zabývající se ochranou práva na vzdělání nezletilého upraveny.

14. Rekodifikace přestupkového práva

Jak název této kapitoly napovídá, nebudu se zde věnovat novelám zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích a v nich obsažených novinkám, nýbrž již platným zákonům č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Oba zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů dne 3. srpna 2016, v částce 98. Nové zákony s účinností od 1. 7. 2017 nahradí dosavadní úpravu přestupků v zákoně č. 200/1990 Sb., České národní rady o přestupcích a stanou se základními předpisy v oblasti správního trestání, resp. v celé oblasti správního práva. Nutno podotknout, že se nejedná o celkovou kodifikaci oblasti správního trestání, ale jen o částečnou. Zákon v sobě totiž neintegruje všechny správní delikty, nýbrž jen dosavadní přestupky, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob. „*Snahu o sjednocující úpravu základů odpovědnosti za přestupky, potažmo výše uvedené kategorie správních deliktů, lze jen přivítat, neboť doposud vyjma přestupků (v užším slova smyslu), tedy správních deliktů fyzických osob postihovaných na základě zavinění a označených za přestupek, taková úprava chyběla. Doposud musely správní orgány i soudy dovozovat základy odpovědnosti za správní delikty na základě analogie či doktrinárních děl, eventuálně starší judikatury, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů veřejné správy.*“¹⁰⁴ Právní úprava disciplinárních a pořádkových deliktů není do těchto zákonů zahrnuta. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich již neobsahuje, na rozdíl od stávajícího zákona, výčet jednotlivých skutkových podstat přestupků. Ty zůstávají obsaženy ve speciálních zákonech, které upravují právní vztahy v určitých oblastech správního práva. Nově jsou skutkové podstaty obsaženy také v novém zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který obsahuje ty skutkové podstaty přestupků, které nebylo možné zařadit do příslušných speciálních zákonů. V souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona budou dále novelizovány desítky dalších speciálních právních předpisů na úseku správního práva, které musí reagovat na novou právní úpravu (zejména v nich bude nahrazen pojem „správní delikt“ pojmem „přestupek“). Nový přestupkový zákon se rovněž jeví jako komplexní procesněprávní norma, která podrobně a uceleně upravuje řízení

¹⁰⁴ Potměšil, J: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích, Správní právo 1/2014, MVČR, Praha 2014, s. 118.

o přestupcích. Mělo by tak dojít k omezení subsidiárního uplatňování správního řádu.

V obecné části (část první) nového přestupkového zákona nalezneme obecná ustanovení upravující předmět právní úpravy a ustanovení o časové, územní a osobní působnosti. „Protože podmínky odpovědnosti fyzických a právnických osob se liší, je část druhá (základy odpovědnosti za přestupek) uvedena společnými ustanoveními, zahrnujícími zejména pojem přestupku, pokračování v přestupku a přestupky trvající a hromadné, úpravu spolupachatelství a zvláštního subjektu. Následují ustanovení, která se týkají odpovědnosti fyzické osoby za přestupek (zavinění, věk a přičetnost, spolupachatelství a účastenství, odpovědnost zákonného zástupce apod.), dále ustanovení o odpovědnosti právnické osoby za přestupek a ustanovení o odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek.“¹⁰⁵ Společně jsou upraveny okolnosti vylučující protiprávnost a zánik odpovědnosti. Třetí část zákona je věnována řízení o přestupcích a čtvrtá část obsahuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

Níže se budu věnovat již konkrétněji pro mě nejzajímavějším hmotněprávním ustanovením nového přestupkového zákona, které se leckdy liší od současné úpravy. Přestupek je v novém přestupkovém zákoně definován v § 5 jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Materiálně-formální konstrukce přestupku zůstává zachována. Zachování této konstrukce vnímám jako pozitivní, protože posuzování materiálního znaku přestupku je vhodným nástrojem k odfiltrování tzv. bagatelních přestupků, které není třeba za každou cenu trestat, i když došlo k naplnění všech formálních znaků.

Úprava osobní působnosti zákona včetně exempcí zůstala víceméně totožná. Stejně jako ve stávající úpravě není řešeno postavení soudců a soudci mohou být za přestupek potrestáni ve stejném módu jako běžný občan. Proti tomuto se však vyslovil Nejvyšší správní soud, který konstatoval¹⁰⁹, že z důvodu ochrany soudní moci před mocí výkonou lze jednání vykazující znaky přestupku projednat

¹⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 327

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200.

jen jako kárný delikt. Předpokladem tohoto postupu je samozřejmě to, že k jednání došlo při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s ní.

Je zde vydefinována právnická osoba jako pachatel přestupku, kde se vychází z konstrukce přičitatelnosti jednání fyzických osob, která porušila povinnost uloženou právnické osobě při činnosti právnické osoby. Logicky je v zákoně řešena i možnost liberace. Vzhledem k tomu, že u právnických osob hovoříme o objektivní odpovědnosti bez zavinění, zákonodárce zakotvil obecný liberační důvod, spočívající ve vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Právnickou osobu je nově možné postihnout za podmínek stanovených v zákoně ještě před jejím vznikem, dále v případě, že soud rozhodl o neplatnosti právnické osoby, nebo nedošlo-li platně a účinně k založení oprávnění k jednání za právnickou osobu.¹¹⁰ U podnikajících fyzických osob je konstrukce obdobná s tím, že tato osoba může jednat i sama.

Aktuálně platná a účinná úprava důležitých obecných institutů (např. předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti) správního trestání je ve zvláštních zákonech, které obsahují správní delikty, Tato úprava je ovšem nedostatečná. „*Dalším nežádoucím prvem je absence právní úpravy podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný právnickou, popř. podnikající fyzickou osobou, a dále neexistence právní úpravy okolností vylučujících protiprávnost, právní úpravy zániku odpovědnosti za správní delikt a právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání.*“¹¹¹ Tento stav vede k nadužívání analogie přestupkového zákona. K tomuto stavu se již několikrát věnoval ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud.¹¹² Nová právní úprava by měla tento stav narovnat.

Obdobně jako v trestním právu byly zakotveny okolností vylučujících protiprávnost (svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně). Tento počín zákonodárce vnímám jako krok správným směrem. Současný stav, kde se tyto instituty dovozovaly na základě analogie, nebyl ideální a správní trestání si již dlouhodobě zaslouží svojí vlastní úpravu. Co se tedy týká okolností

¹¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 328

¹¹¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich [online]. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115252>, s. 71

¹¹² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008 – 67

vylučujících protiprávnost, nová úprava nepřináší výrazné novoty. Pouze přímo zakotvuje to, co bylo dovozováno judikaturou a na základě analogie. Obdobně jako v trestním právu byly sjednoceny podmínky pro zahrnutí jednání pod nutnou obranu, není-li takové jednání zcela zjevně nepřiměřené způsobu útoku.

Určení druhu a výměry správního trestu¹¹³ bude pro příště rovněž upraveno přímo v přestupkovém zákoně, a to včetně přitěžujících i polehčujících okolností. Zákaz pobytu jako jednu ze sankcí v novém zákoně již nenajdeme. Kladně lze hodnotit možnost uložit zákaz činnosti i právníkům a podnikajícím fyzickým osobám. Dosud jim bylo možné ukládat pouze pokuty a ty navíc nesměly být likvidační. Lze předpokládat, že zákaz činnosti bude lepším sankčním i preventivním prostředkem. Sankce propadnutí věci byla doplněna o možnost propadnutí náhradní hodnoty. U propadnutí věci zákonodárce správně zakotvuje ustanovení, které přináší pravidlo, že vyžaduje-li to bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci, jejíž propadnutí má být uloženo, se nepřihlíží. Dosud se hodnota věci porovnávala vždy jen s povahou přestupku. Nově tedy již nebudou zvýhodňováni pachatelé přestupků, kteří k páčání přestupků využívají drahé vybavení nebo přestupek spáchají například v drahém autě. Novou sankcí je pouze zveřejnění rozhodnutí. Je velká škoda, že se nepřijalo více „alternativních“ sankcí, příkladem lze uvést krátkodobé odnětí svobody či domácí vězení. Jsem přesvědčen o tom, že některé z těchto správních trestů by u určitých skutkových podstat přestupků našly své uplatnění. Nově jsou výslovně v § 37 zakotvena kritéria pro ukládání sankcí. Kritéria uvedená v tomto paragrafu se na první pohled mohou zdát jako příliš obecná a to může mít negativní dopad pro veřejnou správu, která o přestupcích rozhoduje. Existuje zde reálné riziko, že v případných soudních sporech bude ze strany pachatelů poukazováno na to, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly se všemi kritérii. Vzhledem ke kvantitě přestupkových řízení na úředníka, lze předpokládat kapacitní problémy. Zachována zůstává absorpční zásada při ukládání úhrnných správních trestů při souběhu přestupků, novinkou je doplnění zásady asperační.¹¹⁴ Nově je zakotvena možnost mimořádného snížení výměry pokuty. Domnívám se,

¹¹³ Pozn. V nové právní úpravě se již nesetkáme s pojmem sankce, ale nově je zaveden termín správní trest.

¹¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., s. 329

že zákonodárce vhodně připustil toto opatření, které může v odůvodněných případech sloužit k odstranění tvrdosti zákona.

Ochranná opatření jsou i nadále členěna na omezující opatření a zabránění věci (navíc zabránění náhradní hodnoty). Omezující opatření jsou rozšířena o možné uložení povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování. Do zákona se nám dostalo ustanovení o tom, že správní orgán může uložit omezující opatření s účinky mimo svůj správní obvod. Logicky správní orgán, který uloží omezující opatření s dosahem mimo svůj správní obvod, informuje správní orgán v obvodě, kde má být omezující opatření dodržováno. Takové ustanovení má svůj pozitivní dopad například na možnost uložit omezující opatření za spáchání přestupku při sportovních utkáních. Omezující opatření spočívající v zákazu styku s určitými osobami a omezující opatření spočívající v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování lze uvítat, a to především pro jednání charakteru domácího násilí či stalkingu.

Zcela nově je ve správním trestání zakotvena protiprávnost pokusu přestupku. Jak vidno zákonodárce se rozhodl překročit pomyslnou čáru dokonaného přestupku a navrhuje zakotvit protiprávnost nižšího vývojového stádia, které pouze ohrožuje, nikoliv porušuje zákonem chráněný zájem. Znaky pokusu jsou vymezeny analogicky z trestního práva, jsou jimi: jednání, které bezprostředně směřuje k dokonání; úmysl (v případě fyzických osob) a absence dokonání. Trestnost pokusu nebude obecná, ale bude pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví a bude se posuzovat jako dokonaný přestupek.

V zákoně je výslovně zakotveno pokračování v přestupku, trvajícím přestupek a přestupek hromadný, všechny tyto situace byly dosud dovozovány z judikatury nebo vyplývaly ze zvláštních zákonů. Víceméně byla přijata trestněprávní úprava. Pokračování v přestupku je definováno v § 7 jako jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Trvajícím přestupek popisuje § 8 jako přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání

pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Hromadný přestupek je potom podle § 9 takový přestupek, u kterého zákon vyžaduje pro vznik odpovědnosti za přestupek více útoků spojených společným záměrem.

Jako další důvod zániku odpovědnosti za přestupek vedle uplynutí promlčecí doby a vyhlášení amnestie nový přestupkový zákon uvádí smrt u fyzické osoby a zánik u osoby právnické, nemá-li právního nástupce. Pokud je právních nástupců více, odpovídá za spáchaný přestupek každý z nich, jakoby přestupek spáchal sám (§ 33 odst. 2 nového přestupkového zákona). Při určování druhu a výše správního trestu se přihlíží k jaké výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku přešly na právního nástupce. V § 84 nového přestupkového zákona je zakotven významný zajišťovací institut spočívající v zákazu zrušení, zániku nebo přeměny obviněné právnické osoby. U podnikající fyzické osoby dochází k zániku odpovědnosti za přestupek smrtí, ledaže by jiná osoba pokračovala v podnikatelské činnosti této osoby (§ 34 nového přestupkového zákona). Tato ustanovení nelze nic jiného než kladně hodnotit.

Zákon váže odpovědnost fyzických (nepodnikajících) osob za spáchaný přestupek na dovršení patnácti let a přičetnost. Přikláním se k názoru, že věková hranice odpovědnosti za přestupek dlouhodobě nereflektuje společenský vývoj a předčasnou vyspělost mládeže, která by měla být odpovědná za protiprávní jednání, které si plně uvědomuje a vnímá. Hranice by dle mého názoru měla být posunuta na čtrnáct let v trestním právu i v rámci správního trestání.

Opětovně je řešena problematika promlčecí doby, v § 30 nového přestupkového zákona došlo k rozdělení přestupků podle společenské závažnosti, promlčecí doba je jeden rok a tři roky. Tříletá promlčecí doba se týká přestupků, kde hrozí pokuta nejméně 100 tis. Kč. Do promlčecí doby se podle § 32 nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, doba, po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení, doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní a konečně i doba, po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu. Obdobně jako dnes je zde konstruováno přerušování a následný běh nové lhůty.

K přerušení dojde zahájením řízení, vydáním rozhodnutí vyslovujícím vinu nebo obsahujícím schválení dohody nebo narovnání. V případě, že dojde k přerušení lhůty, mělo by být vydáno pravomocné rozhodnutí do tří respektive pěti let. Toto považuji za nereálné a přemrštěné, hlavním důvodem zavádění těchto limitů by měl být požadavek, aby přestupky byly včas a řádně projednány. To, že správní orgány nejsou schopné přestupky projednat v přiměřené době, nelze řešit neustálým posouváním doby, kterou na vyřízení budou mít. Na Slovensku je zakotvena obecná dvouletá promlčecí doba, toto se mi jeví jako zlatá střední cesta bez pro adresáta složitých právních konstrukcí.

Nově jsou zakotveny instituty účastenství a spolupachatelství. Za trvání účinnosti současného přestupkového zákona lze fyzickou osobu postihovat pouze za takové jednání, které sama vykoná. Nově by mohlo být jednodušší rozhodování o těch přestupcích, kde se složitě dokazoval podíl pachatelů na společném protiprávním jednání. Formy účastenství jsou zakotveny v § 13 odst. 4, konkrétně se jedná o organizátora (zosnuje nebo řídí spáchání přestupku), návodce (vzbudí v jiném rozhodnutí spáchat přestupek) a pomocníka (umožní nebo usnadní jinému spáchání přestupku). Odpovědnost za přestupek vyplývající z účastenství musí výslovně stanovit zákon.

V paragrafu § 107 je upravena evidence přestupků. Údaje do evidence přestupků zapisuje správní orgán, který o přestupku rozhodoval v posledním stupni, prostřednictvím elektronického formuláře, jehož podobu zveřejní Rejstřík trestů způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo prostřednictvím elektronické aplikace přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup, kterou spravuje Rejstřík trestů. Zápis do evidence přestupků se provádí do pěti pracovních dnů od nabytí právní moci rozhodnutí nebo od doručení podkladů pro zápis. Evidence přestupků je upravena jednak v novém přestupkovém zákoně (§ 106 a násl.) a jednak ve třetí části zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, v platném znění. V části čtvrté zákona je mimo evidenci přestupků a jiné zakotvena i povinnost ústředních správních úřadů zpracovávat přehled přestupků nebo zde jsou zakotveny požadavky na oprávněnou úřední osobu. V § 113 je zrušeno celkem 79 zákonů nebo jejich částí, hned jako první zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že cílem nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je přinést komplexní právní úpravu podmínek správní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob, stanovení druhů správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně procesněprávní úpravy.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích byl ve svém důsledku přijat, protože nový přestupkový zákon již nebude obsahovat jednotlivé skutkové podstaty přestupků. Již v současné době jsme svědky postupného vyprazdňování zvláštní části z. č. České Národní rady 200/1990 Sb., o přestupcích. Rekodifikace přestupkového práva je mimo jiné založená na tom, že jednotlivé skutkové podstaty přestupků budou uvedeny ve speciálních zákonech. Vzhledem k tomu, že existuje velká řada skutkových podstat přestupků, které nelze do speciálních zákonů zařadit, musel být právě zákon o některých přestupcích. Důvodem proč tyto přestupky nemohly být zakomponovány do speciálních zákonů je především to, že speciální zákony neobsahují povinnosti, které se k těmto přestupkům vztahují.

Zákon není složitý, má pouze 14 paragrafů a obsahuje úpravu přestupků na různých úsecích veřejné správy včetně druhu a výše sankce. Skutkové podstaty jsou v zákoně členěny podle svého objektu na přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy, proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, přestupek křivého vysvětlení, proti občanskému soužití, proti majetku, na úseku podnikání, proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy, na úseku porušování práv k obchodní firmě a na úseku zdravotnictví. Za přestupky uvedené v tomto zákoně lze uložit sankci pokuty a v některých případech i omezující opatření (pouze u fyzické osoby). Máme zde zakotvenou vyšší zákonnou výměru pokuty v případě recidivy. Naopak obecná ustanovení týkající se přestupků či procesní úpravu v zákoně nehledejme, ta je obsažena v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Kromě dvou výše popisovaných zákonů se předpokládá přijetí i tzv. změnového zákona, který by měl obsahovat změny ve zvláštních zákonech obsahujících skutkové podstaty správních deliktů. Je důležité, aby ustanovení ve zvláštních zákonech odpovídala novému přestupkovému zákonu. Doufáme, že se změnový zákon podaří přijmout ještě před nabytím účinnosti nové úpravy.

Závěr

Správní trestání jako bagatelní protiprávní jednání se bezprostředně dotýká každého občana České republiky a jeho význam a množství těchto veřejnoprávních deliktů neustále narůstá. I proto jsem se rozhodl zpracovat diplomovou práci na toto téma a poskytnout ucelený přehled dané látky včetně komparace se slovenskou právní úpravou a možným vývojem.

V práci jsem se snažil z teoretického pohledu popsat a rozebrat východiska a postuláty právní vědy, které se týkají správního trestání. Rozebíral jsem různé pohledy na danou problematiku za použití odborné literatury, kterou uvádím v seznamu použitých zdrojů.

Úvodní kapitola se věnuje historickému exkurzu, historii obecně považuji za determinant budoucnosti. Z minulosti se můžeme obecně poučit a chyby neopakovat. Je zde vylíčen historický kontext hmotněprávní úpravy přestupkového práva v Českých zemích počínaje Rakouskem-Uherskem.

V dalších kapitolách jsem se zabýval prameny přestupkového práva, vymezením pojmů správního trestání a přestupku, skutkovou podstatou přestupků, okolnostmi vylučujícími protiprávnost, zánikem odpovědnosti za přestupek, sankcemi a konečně i ochrannými opatřeními. Zejména v této teoretické části, v těchto kapitolách a tématech jsem pracoval s dostupnými informacemi a cestou analýzy a komparace jsem čtenáři podal ucelený vhled do daných problematik.

V kapitole s názvem „Komparace českého a slovenského zákona o přestupcích“ jsem se věnoval nastínění rozdílů hmotněprávních institutů české a slovenské právní úpravy. Vzhledem ke společnému právnímu, společenskému a celkově historickému vývoji máme se Slovenskem podobnou právní úpravu přestupků. Rozdíly tady ale přesto nalezneme. Cílem práce nebylo přinést komplexní komparaci se všemi důsledky a ze široce pojatým záběrem správního trestání. Zabýval jsem se otázkami a nuancemi, které mi přišly zajímavé, někdy se jedná o celkem podstatné rozdíly chápání jednotlivých hmotněprávních institutů, jindy se jedná o maličkosti např. jinak použitý právní jazyk.

V předposlední kapitole se zabývám posledními novelami přestupkového zákona, které přinesly podstatné změny zejména v podobě zakotvení evidence přestupků či stavění, respektive přerušení lhůt pro projednání přestupků.

Poslední kapitolu jsem věnoval zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který má nabýt účinnosti 1. 7. 2016. Je důležité si uvědomit, že stojíme na prahu rekodifikace přestupkového práva, po které již dlouho volá odborná veřejnost včetně soudů. Nelze neustále mezery v právní úpravě přestupků dovozovat z judikatury a na základě analogie. Věřím, že moji kolegové studenti budou v blízké budoucnosti psát diplomové práce na téma typu „Nová koncepce přestupkového práva“.

Resumé

The aim of the thesis is to describe legislation of transgression in substantial law in the Czech Republic. I tried to describe the essential characteristics of administrative punishment and its general institutes.

The historical background of administrative punishment is outlined. The first chapter is devoted to the historical development of the Austro-Hungarian Empire to the present.

The work focuses mainly on the general provisions contained in the Transgression's Act. This issue is divided into the sections that relate to the various institutes under effective and applicable law. They are generally sources of administrative offenses law, definitions of administrative punishment and transgression, substance of transgression, circumstances excluding illegality, termination of responsibility for the transgression, sanctions and finally safeguards.

The work also contains more or less the overall comparison of the general substantive institutes of Slovak and Czech law in Transgression's Act. On the Slovak Republic case, I wanted to demonstrate that the common historical development does not necessarily result in the same law. Of course, we have to take into consideration more than twenty years of independent existence of both countries.

The penultimate chapter is about new changes in a valid Transgression's Act no. 200/1990 Coll. The thesis provides analysis of the changes that have been brought. The last chapter describes the government's draft of the new law on liability of administrative offenses and proceedings. It is a law that should replace the current Transgression's Act. I am happy about all efforts of recodification of valid and effective legislation because current legislation is inadequate and outdated.

Seznam použité literatury

Knižní publikace:

- 1) HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- 2) MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-567-1.,
- 3) PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty: obecná část*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
- 4) ŠLAUF, Václav, ČERVENÝ a Milan TAUBER. *Přestupkové právo*. Vyd. 17. Praha: Linde, 2011. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7201-830-7.
- 5) KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.
- 6) GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2.
- 7) BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vyd. 1. v Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1., s. 206
- 8) HARVÁNEK, Jaromír. *Právní teorie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-458-9.
- 9) PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.
- 10) JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-501-5.

- 11) POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-330-8.

Cizojazyčná knižní publikace:

- 1) POTÁŠCH, Peter (ed.). *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore - súčasnosť a vízie: zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010. ISBN 978-80-89447-35-0.

Články v časopisech:

- 1) SOUKUP, Ladislav. *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2003. s. 193-195.
- 2) POTĚŠIL, Lukáš. *Správní trestání a soudní přezkum*. *Právní rozhledy*. 2012 (11), s. 381.
- 3) PRŮCHA, Petr. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 17.
- 4) MATES, Pavel. *Okolnosti vylučující protiprávnost ve správním trestání*. *Trestněprávní revue*. 2012, (6), s. 143.
- 5) POTMĚŠIL, Jan. *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*, *Správní právo* 1/2014, MVČR, Praha 2014, s. 118.
- 6) MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. *Nad novelou zákona o přestupcích*. *Právní rozhledy*. 2015, (21), s. 732.
- 7) POTĚŠIL, Lukáš. *Správní trestání a správní právo trestní. Významný prvek veřejné správy*. *Veřejná správa*. 2012, roč. 23, č. 16, s. 20. ISSN 12136581.

Článek na webu:

- 1) ŠTĚPÁNEK, Bohdan. *SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY V MINULOSTI*. In: *Epravo.cz* [online]. EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo, 2016 [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-trestani-na-uzemi-ceske-republiky-v-minulosti-100286.html>

Zákony:

- 1) z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení
- 2) z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění
- 3) z. č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění
- 4) z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v platném znění
- 5) z. č. 204/2015 Sb. znění účinné od 1. 10. 2015
- 6) ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR v platném znění
- 7) z. č. 165/1990 Sb. o udělování amnestie ve věcech přestupků, jejichž projednávání patří do působnosti orgánů České a Slovenské Federativní Republiky
- 8) z. č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů v platném znění
- 9) z. č. 267/2015 Sb. a z. č. 204/2015 Sb.
- 10) z. č. 178/2016 Sb., z. č. 191/2016 Sb. a z. č. 48/2016 Sb.
- 11) z. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- 12) z. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Slovenské zákony:

- 1) z. č. 372/1990 Zb., zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch v platnom znenie
- 2) z.č. 647/2007 Z. z., Zákon o cestovných dokladoch v platnom znenie
- 3) z. č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znenie
- 4) z. č. 79/2012 Z. z.

Judikatura:

- 1) Rozsudek NSS: S 91 – 2/2004 Sb. NSS
- 2) Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 – 39.
- 3) Rozsudek NSS 8 As 17/2007-135, [1338/2007 Sb. NSS]
- 4) Rozsudek NSS 1 As 35/2008-51, [1898/2009 Sb. NSS]
- 5) Rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 167/2012-34
- 6) Rozsudek NS 28 Cdo 3471/2009, [Výběr NS 1765/2011]
- 7) Rozsudek NSS ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008 – 67
- 8) Nález Ústavního soud ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 451/05
- 9) Nález Ústavního soudu č. 75/2002, sv. 26, č. 38/2004, sv. 32 či S 1338 – 11/2007 Sb. NSS
- 10) Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, ÚS 1253/14
- 11) Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-440/05
- 12) Evropský soud pro lidská práva, 54810/00, [3/2012 SbREs.], rozsudek ve věci Jalloh v. Německo

Ostatní:

- 1) *Dôvodová správa k z. č. 79/2012 Z. z.* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2012/79-2012-z-z.html>

- 2) *Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-03-23]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>
- 3) *Usnesení vlády číslo 515* [online]. [cit. 2016-03-14]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9Y98NXPO>
- 4) *Stenozáznam z prvního čtení vládního návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které proběhlo dne 16. 12. 2015* [online]. [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/ek-nih/2013ps/stenprot/036schuz/bqbs/b36604601.htm>
- 5) *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-03-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115252>