

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Reforma správního práva trestního

Diplomová práce

Josef Hlinka

Plzeň, 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Reforma správního práva trestního“ vypracoval samostatně a všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány.

V Plzni, březen 2019

Josef Hlinka

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D., za odborné vedení a poskytnuté konzultace, v jejichž rámci mi předal mnoho cenných a užitečných rad. Dále bych rád poděkoval své rodině za jejich podporu a nekonečnou trpělivost za celou dobu studia.

Obsah

Úvod.....	1
1. Vymezení základních pojmů	3
1.1. Správní právo trestní a správní trestání	4
1.2. Správní delikt	6
1.3. Druhy správních deliktů před a po reformě.....	8
2. Legislativní nedostatky před reformou.....	12
2.1. Soudní praxe z pohledu nedostačujícího právního stavu	13
2.2. Snaha o legislativní nápravu	16
3. Zásady správního trestání	18
3.1. Dělení a charakteristika zásad správního trestání	19
3.2. Princip humanity	22
3.3. Princip presumpce nevin.....	25
3.4. Ne bis in idem	28
3.5. Reformationis in peius.....	32
4. Vybrané změny hmotné části správního práva trestního.....	34
4.1. Odpovědnost osob za přestupek.....	37
4.1.1. Odpovědnost fyzické osoby za přestupek.....	37
4.1.2. Odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob za přestupek.....	40
4.1.3. Společné otázky odpovědnosti za přestupek.....	43
4.2. Zánik odpovědnosti za přestupek.....	46
4.3. Správní tresty a jejich ukládání.....	47
5. Vybrané změny procesní části správního práva trestního	48
5.1. Příslušnost správních orgánů	49
5.1.1. Požadavky na oprávněnou úřední osobu.....	51
5.2. Zahájení a průběh řízení o přestupku	52
5.2.1. Ústní jednání	52
5.2.2. Dokazování.....	55
Závěr.....	57

Seznam zkratk

EÚLP	evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních hodnot (sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)
NSS	Nejvyšší správní soud
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Přestupkový zákon 1990	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
PřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
TŘ	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
ZOHS	zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Správní právo trestní je subsystemem správního práva a specifickou činností veřejné správy, která již podle názvu sdílí mnoho rysů a znaků společných s právem trestním. Spolu s ním tak tvoří dvě právní oblasti, jež mají za cíl postihnout protiprávní jednání osob majících charakter deliktu správního či případně soudního. Správní právo trestní postihuje první z uvedených kategorií – správní delikty.

Oblast správního práva trestního se s účinností od 1. 7. 2017 dočkala reformy, jejíž nutnost byla dlouhodobě odbornou veřejností diskutována. Přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, byla derogována dosavadní úprava přestupků – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zásadním účinkem reformy správního práva trestního bylo sjednocení pojmů přestupku, jenž se nově vztahuje také na dosavadní jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Můžeme zde také hovořit o rekonstrukci správního práva trestního, neboť dosud tyto jiné správní delikty, jež jsou nyní přestupky, postrádaly „obecnou zvláštní“ úpravu řízení, které tak bylo upraveno toliko správním řádem. Stejně tak chyběla obecná hmotněprávní úprava, na jejímž základě by se posuzovala právní odpovědnost a ukládání trestů za tyto jiné správní delikty. Výsledkem všech těchto nedostatků byla nepřehledná a nekoncepční právní úprava správního trestání.

Vzhledem k tomu, že došlo ke sjednocení správních deliktů pod pojem přestupku, bude cílem práce porovnat právní úpravu správního trestání před a po reformě a zjistit, jak se zákonodárci podařilo v rámci reformy odstranit nedostatky právní úpravy účinné do 30. 6. 2017, tedy zda byly nedostatky odstraněny bez dalšího nebo zda některé nedostatky přešly do stávající úpravy, případně zda nová právní úprava vykazuje některé problematické otázky, které budou muset být řešeny v budoucnu.

V rámci práce bude část věnovaná také soudní judikatuře, která musela zaplnit legislativní deficit spočívající v absenci obecné hmotněprávní a procesněprávní úpravy.

Vzhledem k tomu, že správní trestání je oblast práva podobná právu trestnímu a dále vzhledem k tomu, že zákon o některých přestupcích již na první pohled působí dojem, že převzal přinejmenším některé instituty trestního zákoníku či trestního řádu, bude také část práce věnována zásadám trestání a vliv legislativních změn do této oblasti.

Další část práce bude věnována také legislativním změnám jednak z hlediska hmotného práva, tedy podmínek vzniku odpovědnosti za přestupky, ukládání trestů, a dále pak také změny v procesní úpravě, tedy v řízení o přestupcích.

1. Vymezení základních pojmů

Za účelem naplnění cílů diplomové práce považuji za více než nutné vymezení základních pojmů a systematiky správního práva trestního.

Správní trestání je specifickou činností veřejné správy. Jedná se o jednu ze dvou rovin trestání, které se klasicky dělí na soudní a správní. Trestání soudních deliktů, tedy trestných činů, provádějí dle čl. 40 odst. 1 LZPS zásadně soudy, kdežto trestání správních deliktů není v rámci ústavních norem výslovně nikterak upraveno, a tedy pramenem úpravy správních deliktů a jejich trestání jsou zákony, v jejichž rámci je reflektována vůle zákonodárce vymezit hranici správních deliktů a jednání, které již je deliktem soudním.

Obecná teoretická hranice mezi soudními delikty (trestnými činy) a správními delikty v teorii není jednoznačně patrná, nelze najít obecně platnou a uznávanou teoretickou definici odlišení těchto dvou typů deliktů. Postupem času se však vydělila určitá kritéria, na jejichž základě lze správní a soudní delikty dělit. Jedná se zejména o objekt deliktu, kterým je u správních deliktů řádný výkon veřejné správy, kdežto u soudních deliktů se jedná o ochranu základních hodnot daných ústavním pořádkem a ochranu základních lidských práv a svobod. Ani takové dělení však není zcela uspokojivé a nepochybné, neboť nalezneme řadu správních deliktů, jejichž objektem je například bezpečnost provozu na pozemních komunikacích či občanské soužití apod. Dalším kritériem může být míra společenské škodlivosti či závažnosti deliktů, kdy zpravidla lehčí delikty v souvislosti se zásadou subsidiarity trestní represe (v užším smyslu, tedy trestněprávní represe) spadají do kategorie správních deliktů. Nezanedbatelné, zejména z pohledu vnímání široké veřejnosti, je kritérium difamace, tedy odsouzení pachatele společností, jehož míra je podstatně nižší u správních deliktů než u deliktů soudních.¹

Nedostatek výslovného ústavního zakotvení správního trestání může na první pohled vyvolávat úvahy o ústavnosti správního trestání, jejichž závěrem bude, že taková absence výslovného ústavního zakotvení nečiní ze správního trestání činnost protiústavní. Ústavní normy přímo nezakazují či jinak nebrání

¹HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str. 293–294.

zákonodárci, aby část rozhodování o vině a trestu za delikty správní svěřil správním orgánům či *a contrario* aby správní trestání nesvěřil obecným soudům. Výše zmíněné dokresluje dosavadní rozhodovací činnost Ústavního soudu, který správní trestání z hlediska ústavnosti nezpochybnil, a dále fakt, že sama ústava pojmy přestupek či jiný správní delikt užívá v souvislosti s imunitou poslanců a senátorů či prezidenta republiky.²

1.1. Správní právo trestní a správní trestání

Odpovědnost za správní delikty a řízení o nich jsou předmětem specifické části správního práva, a to, jak již bylo zmíněno výše, *správního práva trestního*. V teorii můžeme pro uvedenou právní oblast nalézt ještě další pojem na první pohled nepřilíš odlišný, a sice *trestní právo správní*, používaný zejména administrativisty první poloviny 20. století.³

H. Prášková spatřuje rozdíl mezi výše uvedenými termíny primárně v kladení důrazu na tu kterou stránku. V případě trestního práva správního vidí důraz v pravomoci rozhodnout o vině a trestu, tedy v trestání, dále pak v ochranné funkci norem. U pojmu správního práva trestního pak sleduje důraz v trestání jakožto práva a zároveň povinnosti veřejné správy formy její činnosti. Důraz je dále kladen na fakt, že tento právní obor je součástí správního práva, předpisy upravující odpovědnost, skutkové podstaty deliktu a postup při rozhodování o deliktech jsou normami správního práva. H. Prášková uvádí názor, že pojem trestní právo správní je pojmem výstižnějším z důvodu společného základu a účelu trestních norem, a zdůrazňuje jednotnost trestání bez ohledu na druh orgánu, který je příslušný rozhodovat, tedy soud či správní orgán.⁴

Dle mého názoru je pojmem přiléhavějším spíše správní právo trestní, a to zejména z následujících důvodů:

1. Rozhodování o správních deliktech je svěřeno správním orgánům.

² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. ISBN 9788074006807. Str. 11–12

³ HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnická díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4, str. 344–345.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 4–5.

2. Předmětem správního trestání jsou správní delikty – lze sice souhlasit, že trestání je jen jedno, avšak dle druhu deliktu se rozlišuje trestání soudní a trestání správní.
3. Termín správní právo trestní dle mého názoru vhodněji vystihuje provázanost se správním právem a veřejnou správou, jakožto její specifickou činností. Nezanedbatelnou odlišností od soudů příslušných k projednávání soudních deliktů je pravomoc vydávání právních předpisů, kdy subjekt, který je v určité situaci správním orgánem k projednání správního deliktu, má často jakožto součást veřejné správy pravomoc vydávání právních předpisů.⁵

Mám tedy za to, že lze rozlišovat trestní právo v širším pojetí a v pojetí užším. Trestní právo v širším pojetí dle mého názoru je určité odvětví veřejného práva, které se zabývá veřejnoprávní odpovědností za protiprávní jednání a rozhodováním o vině a trestu za takové jednání a vzhledem k výše nastíněnému dělení deliktů na správní a soudní (trestné činy), spadá do tohoto širšího pojetí trestní právo v užším pojetí⁶, ale i správní právo trestní. Také to je důvodem, proč považuji správní právo trestní za pojem přílehavější nežli trestní právo správní.

System správního práva trestního se nikterak neliší a je odvozen od obecné systematiky práva – jednak na správní právo trestní hmotné a procesní, dále se může členit na část obecnou a zvláštní. V současné době platnou hmotnou a procesní úpravu představuje v úvodu již zmíněný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který už dle názvu napovídá, že obsahuje základy odpovědnosti za přestupky – tedy hmotnou část – a dále pak upravuje řízení o přestupcích jako *lex specialis* ke správnímu řádu, který se však subsidiárně na řízení o přestupcích použije. Zvláštní část správního práva trestního do určité míry reprezentuje zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích, jež upravuje některé skutkové podstaty přestupků, které byly před

⁵ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1, str. 1.

⁶ „Trestní právo je součástí českého právního řádu a je odvětvím veřejného práva. Cílem trestního práva je chránit práva fyzických a právnických osob a další elementární hodnoty garantované Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod (tzv. právní statky) a v konfliktních případech prosadit právo proti bezpráví.“ – převzato z ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto, GRIVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, VANDUCHOVÁ, Marie a VOKOUN, Rudolf. *Trestní právo hmotné*. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7, str. 31.

reformou správního práva trestního součástí přestupkového zákona č. 200/1990 Sb. Mimo zmíněný zákon o některých přestupcích však existuje řada dalších speciálních předpisů (např. stavební zákon, vodní zákon, zákon o provozu na pozemních komunikacích), upravujících zvláštní odvětví správního práva (dle výše uvedených příkladů předpisů jsou to např. stavební právo, vodní právo, dopravní právo), které konstruují další skutkové podstaty přestupků, jež jsou potřebné a typické pro to které odvětví správního práva. Tyto speciální zákony jsou tak ve vztahu speciality všech výše uvedených zákonů (tedy PřesZ a zákon č. 251/2016 Sb.), mohou tak vylučovat některá ustanovení, postupy či tresty, které připadají v úvahu na základě obecné úpravy správního řádu, či dokonce ustanovení přestupkového zákona 250/2016 Sb.

1.2. Správní delikt

Správní delikt je doktrinální pojem, jenž v současném pozitivním právu nemá legální definici, a jedná se o pojem obecný či zastřešující, pod nějž spadá několik druhů správních deliktů, určených podle pozitivního práva. Správní delikt jako pojem teoretický lze charakterizovat jako „*protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.*“⁷

Pro správní delikty lze najít společné pojmové znaky, kterými jsou⁸:

1. Protiprávnost
2. Škodlivost
3. Trestnost
4. Subjekt deliktu
5. Zákoně vyjádření skutkové podstaty
6. Zákoně zmocnění k ukládání sankcí

Protiprávnost je obligatorním znakem každého správního deliktu, neboť spočívá v porušení nebo nesplnění povinnosti vyplývající z právní normy či

⁷HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str. 298.

⁸FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 9788075022196, str. 26–27, podobně též MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. ISBN 9788074006807. Str. 33–35

povinnosti uložené na základě zákona. Existují však situace, kdy určité jednání naplňuje znaky správního deliktu, avšak pachatel za něj nebude odpovědný, neboť splnil zákonné podmínky vylučující protiprávnost. Jedná se zejména o v zákoně uvedenou krajní nouzi, nutnou obranu, oprávněné použití zbraně, svolení poškozeného a přípustné riziko, kdy první dvě uvedené byly upraveny již přestupkovým zákonem z roku 1990 a následující okolnosti vylučující protiprávnost výslovně upravuje až současný přestupkový zákon z důvodu zvýšení právní jistoty.⁹

Škodlivost je projevem materiálního vymezení správního deliktu, kdy jednání, naplňující všechny znaky vyžadované zákonem (formální vymezení), musí naplňovat určitou míru společenské škodlivosti, která spočívá ve schopnosti ohrožit či způsobit poruchu zájmu chráněného zákonem. Dá se uvažovat, zdali není škodlivost dána implicitně již samotnou protiprávností, tedy že protiprávní jednání je škodlivé, míru společenské škodlivosti je ovšem třeba posuzovat v konkrétním případě.¹⁰ V případě jiných správních deliktů chyběla na rozdíl od přestupků vymezení materiálního pojetí deliktu, stačilo tak, když určité protiprávní jednání naplnilo formální znaky. Judikatura ovšem materiální hledisko dovodila i pro jiné správní delikty.¹¹

Trestnost spočívá v hrozbě trestem za správní delikt a jeho uložení správním orgánem.¹² Trestnost je znakem důležitým, neboť ne každé protiprávní jednání je možné trestně stíhat. Také tresty prodělaly v rámci reformy správního práva trestního určité změny, k tomu však více v dalších kapitolách.

Subjektem deliktu je osoba odpovědná za delikt. Může jím být fyzická osoba, právnická osoba, někdy je vyžadováno speciální postavení subjektu

⁹Z důvodové zprávy: *K § 26 až 28 Po vzoru trestního zákoníku se zakotvují další okolnosti vylučující protiprávnost, a to svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně, aby nedocházelo k pochybnostem, zda lze úpravu těchto okolností podle trestního zákoníku použít na přestupky analogicky (ačkoli by se jednalo o analogii ve prospěch pachatele, která je v zásadě přípustná).*

¹⁰Např. překročení maximální povolené rychlosti v takovém rozsahu, že se blíží maximální povolené rychlosti za předpokladu, že byla překročena v přehledném úseku, kde se nenacházeli chodci. K tomu např. rozhodnutí NSS ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008

¹¹Rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007

¹²HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1, str. 299.

deliktu. U subjektů se dále rozlišuje deliktní způsobilost, jež je u fyzické osoby podmíněna dosažením věkové hranice 15 let a přičetností.

Zákonné vyjádření skutkové podstaty je projevem zásady *nullum crimen sine lege* kdy je nutno, aby typové znaky správního deliktu stanovil zákon. Typové znaky tvoří skutkovou podstatu, jež je charakterizována objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Naplnění těchto znaků je projevem formální stránky správního deliktu.

Poslední uvedený znak spočívá v nutnosti zákonného zmocnění příslušného správního orgánu k uložení sankce za spáchaný správní delikt. Ukládání trestu je projevem represivní funkce správního trestání a stejně jako trestání soudní musí respektovat právní zásady, tedy např. že není trestu bez zákona, není deliktu bez zákona, zásada zákazu zhoršení trestu v neprospěch obviněného a další.¹³ Těmto a dalším zásadám správního trestání bude věnována další kapitola.

1.3. Druhy správních deliktů před a po reformě

Typologie správních deliktů byla do reformy správního práva trestního z roku 2016 poměrně problematická, důvodem byla značná roztržitost právní úpravy a terminologická různorodost v oblasti správních deliktů. Základní všeobecné dělení rozlišovalo dvě roviny – správní delikty v užším pojetí (tedy přestupky a jiné správní delikty), veřejné disciplinární delikty a správní pořádkové delikty. Poslední uvedené nesly často označení *tzv.* správní pořádkové delikty, kde „takzvanost“ patrně znamenala spornost jejich řazení mezi správní delikty – nebyly vzhledem k povaze jednoznačně přijímané jako správní delikty. Mají charakter zajišťovacích prostředků, jejichž primárním cílem není trestat, ale zajistit řádný průběh správního procesu.¹⁴

Na základě subjektivního přístupu toho kterého autora tak šlo v minulosti najít více možných typologií správních deliktů, přičemž není možné vybrat jednu

¹³ FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORZINKOVÁ, Eva a ŠKUREK, Martin. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6, str. 37.

¹⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671, str. 165.

z nich jako jedinou správnou. Např. J. Staša¹⁵ rozlišoval správní delikty následovně:

1. Přestupky
2. Tzv. jiné správní delikty právnických osob
3. Správní delikty právnických osob
4. Správní delikty smíšené povahy
5. Veřejné disciplinární delikty
6. Tzv. pořádkové správní delikty.

H. Prášková¹⁶ pak správní delikty dělí na:

1. Přestupky
2. Správní disciplinární delikty
3. Tzv. správní pořádkové delikty
4. Jiné správní delikty
 - a. Jiné správní delikty fyzických osob
 - b. Správní delikty právnických osob
 - c. Případně zvláštní skupina smíšených deliktů či deliktů podnikatelů – tedy správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob

Můžeme najít řadu dalších variant typologií, kdy například P. Průcha dělí správní delikty na přestupky a jiné správní delikty, pod které podřazuje zbývající kategorie správních deliktů – disciplinární delikty, pořádkové delikty, jiné správní delikty fyzických osob, delikty právnických osob.¹⁷ Pro účely diplomové práce považuji za důležité vymezit blíže jednotlivé druhy deliktů, k čemuž využiji výše uvedenou typologii podle H. Práškové.

Správní disciplinární delikty jsou specifickou oblastí deliktů, pro jejichž spáchání je vyžadováno určité zvláštní postavení osoby, např. zaměstnanecký či služební vztah osoby, případně vztah na základě členského principu. Hovoříme

¹⁵ Staša, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In: MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671. Str. 11–16

¹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 145–167.

¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, str. 392–393.

zde o speciálním subjektu, což znamená, že se jedná o delikty, jichž se nemůže dopustit každý. Chráněným zájmem je zde disciplína (či také kázeň nebo řád) v rámci určité veřejnoprávní instituce, proto speciálním subjektem může být osoba, která k takové instituci má určitou vazbu (kvalifikovaný vztah), například právě ve formě služebního poměru. Disciplinární či kárnou odpovědnost upravují zákony, které řeší příslušný veřejnoprávní poměr – typicky například zákon 234/2014 Sb., o státní službě, v § 87 definuje služební kázeň jako *řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů*. Zaviněné porušení služební kázně označuje jako *kárné provinění*, za které je možné uložit kárně opatření. Úprava disciplinárních správních deliktů není kodifikovaná a je roztržena mezi zákony, s čímž souvisí i různost termínů – například zákon o vysokých školách hovoří o disciplinárních přestupcích, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů pak hovoří o kázeňských přestupcích. Přestože poslední dva uváděné příklady mají v legislativním označení uvedeno „přestupek“, jedná se o disciplinární správní delikt a je důležité nezaměňovat je s přestupky.

Objektem pořádkových deliktů je řádný průběh správního procesu upraveného správním právem (obecně typicky např. správní řád, ale může se jednat o zvláštní správněprávní řízení např. podle daňového řádu, který užití správního řádu vylučuje, neboť sám o sobě obsahuje úpravu poměrně komplexní, zahrnující taktéž pořádkové pokuty). Účelem sankce je zajistit řádný průběh řízení, pořádková pokuta má tak donutit povinnou osobu v rámci toho kterého správního procesu, aby splnila zákonem stanovené povinnosti. Uvádí se, že v případě ukládání pořádkových pokut je možné jejich opakované uložení (je tedy vyloučena zásada *ne bis in idem*) a jedná se o právo, nikoliv povinnost pořádkovou pokutu uložit.¹⁸

Přestupky jsou jedinými správními delikty, které v platném právu mají a také před reformou správního práva trestního měly legální definici. Přestupkem podle staré úpravy, tedy dle § 2 odst. 1 přestupkového zákona 1990 je *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek*

¹⁸PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 151–155.

výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Z této definice je tedy patrné, jak již bylo zmíněno, rozdělení na *přestupky*, jež jsou upravovány speciální úpravou – zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a *jiné správní delikty*, jež obecnou zvláštní úpravu, podobnou přestupkovému zákonu 1990, postrádaly, a jejich úprava byla roztržena do řady zvláštních zákonů, které řešily primárně otázky příslušnosti správních orgánů a sankce, ale obecné hmotněprávní otázky odpovědnosti za jiné správní delikty v těchto zvláštních zákonech řešeny nebyly.¹⁹

Skupina deliktů označovaná jako *jiné správní delikty fyzických osob* byla skupinou zbytkovou, avšak početnou a tvořila nestejnorodou skupinu deliktů, které se od sebe vzájemně odlišují v různých kritériích. Jedná se o delikty jiné než přestupky, měly s nimi často mnoho společného, ale na základně přestupkového zákona 1990 byly odděleny. Část těchto jiných správních deliktů byla historickým reliktem z období úpravy přestupků šedesátých let 20. století, kdy vznikaly jako delikty zaměstnanců či funkcionářů. Do této skupiny správních deliktů spadala dále řada heterogenních deliktů upravených speciálními zákony, význam těchto deliktů opět vzrostl v souvislosti s větším výskytem v zákonech v průběhu 90. let, ovšem později bylo od těchto deliktů také upouštěno z důvodu problematičnosti existence takových deliktů.²⁰ Hlavním nedostatkem takového dělení deliktů bylo faktické nerovné postavení občanů, když v důsledku absence obecné úpravy jiných správních deliktů měl občan, který spáchal přestupek, výhodnější postavení než ten, kdo spáchal jiný správní delikt (jednak z důvodů hmotněprávních, když v obecné úpravě správního řízení absentuje např. výslovné zakotvení okolností vylučujících protiprávnost, a zároveň procesněprávních, souvisejících např. s absencí výslovného zakotvení principu presumpce neviny).²¹

Stejným nedostatkem spočívajícím v absenci obecné úpravy odpovědnosti a absencí zvláštní procesní úpravy trpěly také správní delikty právnických osob

¹⁹ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1, str. 77.

²⁰ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671, str. 141–144.

²¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 155–157.

a podnikajících fyzických osob, uváděné někdy v rámci jedné skupiny a označované jako smíšené. Je tomu tak z důvodu podobné konstrukce správní odpovědnosti těchto dvou subjektů – tedy právnických osob a fyzických podnikajících osob. Dalším důvodem uvádění těchto deliktů společně je fakt, že „čistých“ deliktů právnických osob byla před reformou oproti správním deliktům podnikatelů (tedy smíšeným) menšina. Odpovědnost podnikatelů byla často objektivní, tedy pro spáchání správního deliktu nebylo třeba zavinění. I zvláštní zákony často v ustanoveních konstruujících skutkovou podstatu správního deliktu buď uváděly přímo, že subjektem je právnická nebo *fyzická podnikající osoba*, či mezi nimi vůbec nerozlišovaly, a klíčovou byla jejich kvalifikovaná podnikatelská činnost – nesly tak označení např. *podnikatel, kupující či dovozce* apod.²²

2. Legislativní nedostatky před reformou

Výše popsaná systematika správních deliktů dle právní úpravy do reformy (či rekodifikace) správního práva trestního vyvolávala řadu teoretických, ale i praktických problémů, jež se dotýkaly primárně správních deliktů v užším pojetí (tedy přestupky a jiné správní delikty). Další kapitoly diplomové práce budou věnovány zejména správním deliktům v tomto užším pojetí jednak z důvodu toho, že byly problematičtější nežli přestupky disciplinární a pořádkové, dále proto, že se jich předmětná reforma správního práva trestního v zásadě nedotkla.

Právní úprava správního trestání evidentně vykazovala před reformou řadu problémů, jež lze shrnout jako zejména:

- 1) Nepřehlednost úpravy správního trestání spočívající jednak v samotném neopodstatněném dělení správních deliktů na přestupky a jiné správní delikty.²³
- 2) Nárůst počtu skutkových podstat, což je zapříčiněno patrně v souvislosti s rozvojem společnosti a nutností regulovat další oblasti společenského života a s rozvojem správního práva. Kritika ovšem dopadala zejména

²² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671, str. 165–171.

²³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 16.

na nekonceptnost a neprovázanost. Dalším důvodem pro nárůst skutkových podstat správních deliktů mohla jistě být snaha zákonodárců uplatňovat zásadu *ultima ratio* trestní represe a fakticky docházelo k rozšiřování okruhu správních deliktů namísto trestných činů, v případě, že určité protiprávní jednání mělo nižší míru škodlivosti či závažnosti. Spolu s tím však rostly také výše peněžitých sankcí až do milionových částek, což bylo hodnoceno jako neodůvodněná přísnost proti trestům, jež stanovil trestní zákon.²⁴

- 3) Nutnost analogického užití úpravy přestupků také na jiné správní delikty z důvodu absence obecné úpravy – absentovala zde jednak zvláštní úprava procesní pro jiné správní delikty – bylo nutno použít správní řád, který však není pro trestání vhodný. Hlavním důvodem nevhodnosti je to, že se jedná o obecný procesní předpis upravující správní řízení, jeho užití je často vyloučeno zvláštními zákony. Podstata nevhodnosti jeho použití pro správní trestání tkví však v absenci jakýchkoliv institutů a zásad typických pro trestání. Správní trestání je specifickým subsystémem, který vykazuje řadu odlišností od obecného správního procesu. Patrné to je mimo jiné na přestupkovém zákoně 1990, jež na rozdíl od správního řádu upravoval řadu odlišností, například pro přestupky stanovil obligatorní ústní jednání.

2.1. Soudní praxe z pohledu nedostačujícího právního stavu

Výše nastíněné legislativní deficity úpravy se samozřejmě promítly do rozhodovací činnosti soudů, jež se nedostatečností zabývaly v průběhu let. Jedním z prvních judikátů, jež dovodily nutnost použití analogie v případě nedostatečné pozitivněprávní úpravy, v případě trestání delikventa za vícečinný souběh, bylo rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997: *Jestliže zákon vůbec určitou otázku neřeší, a nebylo by proto možno spravedlivě rozhodnout (např. otázky deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, pojem právnické osoby, pojem podnikatele atd.), je nutno obrátit se k obsahově nejbližším právním*

²⁴PRÁŠKOVÁ, Helena. *Dochází u nás k hypetrofii správní represe?* In: CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. ISBN 978-80-86855-34-9, str. 134–147.

předpisům, které tyto otázky zodpovídají (per analogiam legis), a není-li ani jich, užít analogie práva, tedy obecných právních principů (postup per analogiam iuris). Jiný postup v právním státě, který musí vycházet z principu jednotného právního řádu, možný není, i když je samozřejmé, že pozitivněprávní zákonná úprava by byla nanejvýš žádoucí a užití analogie v oblasti správního trestání je vůbec možné jen omezeně a to vždy jen ve prospěch delikventa; tento princip lze podle přesvědčení soudu vyvodit z postulátů přirozenoprávních.²⁵ Soud v tomto případě řešil nedostatek úpravy spočívající v otázce, zda se pro trestání vícečinného souběhu má užít zásady kumulativní, asperační či absorpční, a dovedl nutnost analogického užití § 12 odst. 2 přestupkového zákona 1990, jež upravuje zásadu absorpční, která je užívána také v případě práva trestního.

Soudní judikatura také dovedla nutnost užití přestupkového zákona na jiné správní delikty například také v souvislosti s popisem skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, kdy v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008 bylo vyjádřeno, že *podle § 77 přestupkového zákona výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (...). Široká oblast jiných správních deliktů však takto jednoznačné vymezení náležitostí výroku rozhodnutí postrádá a zpravidla, tak jako v posuzovaném případě, odkazuje na správní řád, a to s výjimkami uvedenými ve zvláštních předpisech, přičemž ty se obvykle výrokových náležitostí netýkají.²⁶ Soud konstatoval, že fakt, že řízení o jiných správních deliktech není upraveno přestupkovým zákonem, není odůvodněno záměrem zákonodárce pro odlišnost v náležitostech popisu skutku a jeho místa v rozhodnutí.*

Princip analogie má však své limity, jež vyjádřil Nejvyšší správní soud například ve svém rozhodnutí ze dne 16. 4. 2008 následovně: *Nejvyšší správní soud připomíná, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na*

²⁵ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95

²⁶ Rozhodnutí NSS ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 2 As 43/2006

*ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*²⁷ Ve zmíněném případě soud dovodil analogické užití § 94 přestupkového zákona 1990 (věty první i druhé) i v případě správního deliktu podnikatele, a sice na základě faktu, že v českém právním řádu je vyloučen jednočinný souběh správního deliktu a trestného činu *za podmínky, že chrání stejný okruh společenských zájmů.*

Užití analogie pak přichází v úvahu nejen ve vztahu přestupkové úpravy a jiných správních deliktů, ale také v případě správního trestání, přičemž analogie ve prospěch pachatele je možná také z odvětví trestního práva: *Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.*²⁸

O tom svědčí také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, v němž soud uvedl, že dospěl k závěru o spáchání více správních deliktů *v souladu s trestněprávní doktrínou.*²⁹

Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2011 judikoval také možnost, či dokonce povinnost analogicky posoudit možné užití ryze trestněprávního institutu, jako je zahlazení odsouzení v případě užití správního uvážení při ukládání sankce: (...) *je třeba přitakat, že úprava odpovědnosti za přestupek výslovně nepočítá s institutem zahlazení odsouzení, kdy se na osobu pachatele za určitých podmínek hledí, jako by vůbec nebyl odsouzen. Přesto bylo na místě*

²⁷ Rozhodnutí NSS ze dne 16. 4. 2010, sp. zn. 1 As 27/2008

²⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126 /2002

²⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009

zvážit možnost aplikovat analogicky úpravu zahlázení odsouzení obsaženou v trestním zákoně. (...) dopustil-li by se stěžovatel v letech 1994, resp. 1997 jednání, jímž by naplnil znaky skutkové podstaty některého v úvahu připadajícího trestného činu (např. v důsledku požití většího množství alkoholu), bylo by jeho odsouzení zahlázeno a správní orgány by k němu v okamžiku jejich rozhodování v této věci nemohly přihlídnout. Proto se nejeví přiměřeným přihlížet k mírnějšímu potrestání v rámci řízení o přestupku.³⁰

2.2. Snaha o legislativní nápravu

Zákonodárce evidentně vnímal nedostačující stav právní úpravy a problematické otázky, jež musely být řešeny soudní judikaturou, ovšem k legislativním zásahům v rámci správního trestání došlo po takřka patnácti letech. Kořeny nové úpravy správního trestání sahají k počátku 21. století, kdy byla usnesením vlády schválena koncepce správního trestání.³¹ Později však rekodifikační snahy v oblasti správního trestání musely ustoupit legislativním procesům v oblasti trestního práva.³²

Vládní návrh současného zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich byl předložen Poslanecké sněmovně dne 16. 7. 2015 jako sněmovní tisk č. 555, zákon o některých přestupcích byl předložen jako sněmovní tisk č. 554 tentýž den. Oba zákony byly ve 3. čtení schváleny usneseními Poslanecké sněmovny dne 6. 5. 2016. V případě zákona o odpovědnosti za přestupky je zajímavostí pozměňovací návrh ústavně-právního výboru ze dne 23. 3. 2016, který doporučil doplnit návrh zákona v úpravě řízení o náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení také o *odčinění nemajetkové újmy*. Toto ustanovení však bylo z návrhu zákona vypuštěno pozměňovacím návrhem, kterým dne 15. 6. Senát vrátil návrh zákona zpět sněmovně. Ta pak dne 12. 7. 2016 vyslovila souhlas s návrhem zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění schváleném Senátem. Prezident republiky následně zákon podepsal 27. 7. 2016.

³⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 2. 2011, sp. zn. 8 As 82/2010

³¹ Usnesení vlády č. 162 ze dne 20. 2. 2002

³² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Dochází u nás k hypetrofii správní represe?* In: CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. ISBN 978-80-86855-34-9, str. 137.

Zákon o některých přestupcích byl schválen o zhruba měsíc dříve, a sice ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně schválen dne 6. 5. 2016, Senát pak návrh schválil 15. 6. 2016 a prezident republiky zákon podepsal dne 23. 6. 2016. Oba zákony pak byly vyhlášeny dne 3. 8. 2016 ve Sbírce zákonů.

V důsledku reformy tak 1. 7. 2017 vešly v účinnost 3 klíčové předpisy současného správního práva trestního:

- 1) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jež upravuje základy odpovědnosti za přestupek osob (tedy fyzických, právnických a fyzických podnikajících), výslovně upravuje instituty převzaté z trestního práva jako například omyl skutkový či právní, výslovně upravuje také přestupek trvajícím, hromadným a pokračování v přestupku, což muselo být dosud dovozováno judikatorně na základě trestněprávní doktríny. Oproti dřívější úpravě obsahuje podrobnější vymezení ukládání trestů (jež dříve byly označovány jako sankce).
- 2) Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, se při určitém zjednodušení dá označit jako jakýsi částečný kodex zvláštní části přestupků. Byly do něj vtěleny skutkové podstaty přestupků, které dříve obsahoval přestupkový zákon 1990.
- 3) Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích. V tomto případě se jedná o zákon, jenž v souvislosti s reformou správního trestání má sjednotit právní pozitivněprávní úpravu z hlediska terminologie – novelizuje tak na 250 speciálních zákonů, jež dosud obsahovaly ustanovení o správních deliktech na ustanovení, jež obsahují skutkové podstaty přestupků.

Z doposud uvedeného vyplývá, že jeden z hlavních účinků rekodifikace spočívá ve sjednocení terminologie správních deliktů – stalo se tak podřazením dosavadních jiných správních deliktů pod pojem přestupku. Došlo tím také ke sjednocení právní úpravy jednak z hlediska odpovědnosti, ukládání sankcí, tedy hmotněprávního, ale zejména také procesněprávního, tedy řízení o těchto přestupcích. Odpadla tak nutnost judikurního výkladu užití ustanovení přestupkového zákona *per analogiam* také na dosavadní jiné správní delikty, neboť tyto jsou nyní upraveny v obecném předpisu, a sice zákoně o odpovědnosti

za přestupky a řízení o nich. Tato kategorie správních deliktů se tak fakticky stala nejpočetnější a dělení správních deliktů tak, jak je uvedeno na začátku kapitoly, se proměnilo do následující podoby:

1. Přestupky (kam se řadí přestupky fyzických osob, právnických osob, podnikajících fyzických osob)
2. Disciplinární správní delikty
3. Pořádkové správní delikty

3. Zásady správního trestání

Právní zásady jsou obecnými pravidly, která se vytvořila postupem času při tvorbě a aplikaci práva. Mohou být výslovně uvedeny v právních předpisech různé právní síly, nejčastěji je možné vyčíst existenci zásad v rovině ústavních norem a také norem vycházejících z mezinárodních smluv. Význam a aplikace právních zásad stoupá zejména v případě nedokonalosti právní úpravy spočívající v neexistenci obecné či úplné pozitivněprávní úpravy tak, jak bylo nastíněno výše v rámci úpravy správního práva trestního do 30. 6. 2017.

Zásady lze obecně klasifikovat podle různých kritérií na zásady hmotného práva nebo zásady procesní, dále například na obecné právní zásady, jež jsou platné v rámci celého právního řádu, a zásady odvětvové či speciální, které se aplikují pro určitou oblast práva – typicky např. zásady trestní. Jak již bylo uvedeno výše, správní trestání je jednou z forem trestání protiprávních činů, jedná se o odvětví správního práva, které je svou podstatou, tedy ukládáním sankce za delikt, velice podobné právu trestnímu. Je tedy přirozené, že zásady trestního práva se využijí také například při hodnocení odpovědnosti osob za přestupky, ukládání sankcí za přestupky (tedy zásady hmotněprávní) a také v průběhu řízení o přestupcích (zásady procesněprávní).³³ O nutnosti užívání odvětvových zásad

³³ K tomu např. Rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007 a komentář k tomu In: POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin, PÍTROVÁ, Lenka, PRÁŠKOVÁ, Helena a STAŠA, Josef. *Správní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1, str. 538–543. Dále rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008: *Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se i pro správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*

zmiňovala např. H. Prášková: „*Správní orgány i správní soudy, zejména v posledních letech, stále častěji užívají při rozhodování ve věcech správních deliktů analogii práva, přičemž se dovolávají principů právního odvětví a obecných principů práva.*“³⁴

Kromě zásad odvětvových či speciálních (pro oblast trestání), jež budou předmětem následující kapitoly, je potřeba nezapomenout na obecné zásady činnosti správních orgánů, jež jsou uvedeny v § 5 až § 8 správního řádu a jež se dle § 177 odst. 1 SŘ *použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*

Předmětem následující kapitoly tak bude zkoumání vlivu rekodifikace na aplikaci právních zásad správního trestání. Cílem tak bude podat přehled zásad a judikatury, jež jejich použití řešila, před rekodifikací a následně úprava zásad za nyní platné úpravy.

3.1. Dělení a charakteristika zásad správního trestání

Jak již bylo nastíněno výše, na klasifikaci právních zásad je možné nahlížet z různých pohledů (ať se jedná o zásady hmotněprávní či procesněprávní, obecné či odvětvové) avšak je přinejmenším dle mého názoru obtížné pevně stanovit hranice dělení zásad, a to zejména z toho důvodu, že některé zásady mají dopad do oblasti hmotného práva, tedy do oblasti odpovědnosti za správní delikty (přestupky), a zároveň mají dopad v oblasti procesní, tedy na tu kterou fázi řízení (typicky například presumpce nevinny). Dalším důvodem je velice úzká propojenost jednotlivých zásad, kdy některá ze zásad vyplývá z jiné, či se překrývají.

Navzdory tomu, že česká soudní judikatura dovodila potřebu užití zásad trestního práva i pro případy správního trestání, což koreluje s judikaturou ESLP, jenž pod pojem *trestního obvinění* (čl. 6 EÚLP) řadí také správní delikty, lze dovodit, že stejně jako jsou si správní právo trestní a trestní právo podobné, zrovna tak mezi nimi bude řada odlišností a v souvislosti s tím si lze klást otázku,

³⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 22.

zda se uplatní všechny trestněprávní zásady pro správní trestání. H. Prášková³⁵ nespatřuje rovnítko mezi zásadami trestání a zásadami trestního práva hmotného či procesního, vymezuje proto zásady trestání jako zásady na pomezí obecných právních zásad a zásad trestního práva. Jako takové jsou příznačné pro trestní právo v širším pojetí (tedy taková oblast práva, jež lze rozčlenit na trestní právo a správní právo trestní).

Přes výše zmíněnou problematičnost dělení striktního rozlišení zásad dle charakteru zásad (hmotné či procesní právo) lze patrně za významné hmotněprávní zásady správního trestání považovat předně následující zásady:

1. Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege – princip zákonnosti
2. Zákaz retroaktivity
3. Proporcionalita a individualizace trestu
4. Zákaz analogie v neprospěch pachatele
5. Nemo tenetur se ipsum accusare

V případě procesněprávních zásad se jedná o zásady, které mnohdy vycházejí ze zásad obecného správního řízení, konkrétně zásad upravujících průběh řízení, tedy zahájení řízení a jeho průběh, avšak jsou pro účely správního trestání modifikovány, a dále o zásady upravující na jedné straně práva obviněného a na druhé straně povinnosti správního orgánu. Dále se jedná o zásady, jež jsou převzaty například z trestního práva (např. princip presumpce nevinny či zásada zákazu donucení k sebeobviňování). Takovými zásadami jsou zejména:

1. Nullus processus criminalis sine lege
2. Zásada oficiality
3. Ne bis in idem
4. Zásada ústnosti a neveřejnosti
5. Zásada vyšetřovací, materiální pravdy
6. Zásada jednotnosti řízení – neplatí koncentrace
7. Volné hodnocení důkazů
8. Zákaz reformatio in peius

³⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 23.

9. Presumpce nevinny
10. In dubio pro reo
11. Nemo tenetur se ipsum accusare

Princip zákonnosti je tvořen zásadami *nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege* (zkráceně jako *nullum crimen, nulla poena*), jež jsou pak v teorii upřesňovány či doplňovány čtyřmi dílčími zásadami, které podmínky zákonnosti konkretizují:³⁶ *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta* stanoví, že pouze zákon může určit, že určité jednání je protiprávní a trestné. Skutkové podstaty deliktů mohou být upraveny pouze zákonem, nikoliv obyčejovým právem. *Nullum crimen, nulla poena sine lege stricta* stanoví nepřipustnost analogie v neprospěch pachatele, tedy subsumpci případu pod zákonné ustanovení, které upravuje případ podobný, případně použití odvětvových zásad, k čemuž v praxi dochází v případě existence legislativního deficitu v dané právní oblasti. Zatímco analogie v neprospěch pachatele je zakázaná, analogie ve prospěch pachatele vyloučena není.³⁷ *Nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* stanoví zákaz zpětné aplikace zákona (retroaktivity), který by byl pro obviněného přísnější. Trestnost přestupku a odpovědnost za něj se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku. Zpětné použití pozdějšího zákona je dovoleno v případě, že je to pro pachatele příznivější.³⁸ *Nullum crimen, nulla poena sine lege certa* podmiňuje zákonnost jasností, určitostí a srozumitelností. Pokud by zákony upravující skutkové podstaty přestupků vykazovaly nedostatky spočívající v absenci určitosti a srozumitelnosti, může nastat stav snižující právní jistotu a důvěru občanů v právo z důvodu toho, že předem nevědí, jaké jednání je přestupkem a jaký trest za něj hrozí. Jedná se tedy o zásadu, která se primárně dotýká legislativního procesu než samotného ukládání trestu.

Z výše uvedeného vyplývá, že zásada *nullum crimen, nulla poena* je základní hmotněprávní zásadou trestání, zaručující právní jistotu a důvěru občanů v právo, stejně jako podmínkou pro existenci právního státu. Zásada jako taková

³⁶ ŠÁMAL, Pavel, NOVOTNÝ, Oto, GRIVNA, Tomáš, HERCZEG, Jiří, VANDUCHOVÁ, Marie a VOKOUN, Rudolf. *Trestní právo hmotné*. 8., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7, str. 45 an.

³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 29.

³⁸ § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

je explicitně vyjádřena v čl. 39 LZPS, ovšem tato výslovná úprava se vztahuje k trestným činům. Její aplikace v případě správního trestání je však nepochybná, což ostatně judikoval Nejvyšší správní soud a také Ústavní soud.³⁹ Vzhledem k její povaze, jak byla charakterizována výše, je patrné, že této zásady se reforma správního práva trestního patrně nikterak nedotkla.

S výše popsanou zásadou zákonnosti úzce souvisí zásada *nullus processus criminalis sine lege*, jež klade podmínku zákonného vedení řízení o přestupku, tedy takové řízení může být vedeno pouze ze zákonných důvodů a pouze způsobem, které zákon stanoví. To vyplývá také z požadavků mezinárodního práva, jmenovitě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, jejíž čl. 6 stanoví právo na spravedlivý proces v případě trestních obvinění, jež se (na základě judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva) použije také v případě správního trestání, tedy i pro přestupky.⁴⁰

3.2. Princip humanity

Zásada přiměřenosti a individualizace trestu je jednou z více rovin principu humanity, jenž je na ústavní úrovni upraven v čl. 7 odstavec 2 LZPS, který stanoví, že *nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu*. Humanita v trestním právu je chápána nejen jako ochrana společnosti a společenských humanitních hodnot, nýbrž v užším pojetí také vzhledem k osobě pachatele deliktu, k jeho osobě má být přihlíženo při ukládání trestu.⁴¹ Správní orgán tak má při ukládání trestu přihlížet k osobě pachatele, k povaze a závažnosti přestupku a stejně tak k poměrům pachatele a vzhledem k tomu musí být správní trest přiměřený.⁴² Požadavek individualizace je splněn v případě, že správní orgán určí druh a konkrétní výměru trestu za

³⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010, podobně Nález ÚS Pl. 14/09 ze dne 18. 2. 2010, bod 29.

⁴⁰ K tomu například Kopecký, M. *Principy nové úpravy řízení o přestupku*. In: FRUMAROVÁ, Kateřina: *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9, str. 107 an.

⁴¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Dochází u nás k hypetrofii správní represe?* In: CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. ISBN 978-80-86855-34-9, str. 48.

⁴² § 37 PřesZ, podobně § 12 přestupkového zákona 1990

konkrétní přestupek pachatele, kdy při tomto rozhodování dále vychází například z okolností přitěžujících či polehčujících (§ 39 a 34 PřesZ).

Princip humanity se dále projevuje prostřednictvím řady dalších institutů současné právní úpravy, jež však byly obsaženy již v úpravě předešlé. Jmenovitě se jedná například o zvláštních ustanoveních o trestání mladistvých, možnosti správního orgánu upustit od uložení trestu v případě, že *lze důvodně předpokládat, že k nápravě pachatele postačí již samotné projednání věci před správním orgánem* (§ 43 odst. 2 PřesZ).

Nově zavedeným institutem, jenž je dle mého názoru projevem principu humanity, je možnost správního orgánu podmíněně upustit od uložení správního trestu v případě spáchání přestupku, kterým byla spáchána majetková újma, či se spácháním přestupku pachatel bezdůvodně obohatil. V případě, že vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k nápravě pachatele (tedy stejná konstrukce jako v případě individualizace a přiměřenosti trestu), správní orgán vysloví vinu pachatele a uloží mu lhůtu a způsob, kdy a jak má nahradit škodu nebo vydat bezdůvodné obohacení získané spácháním přestupku. Pokud by však pachatel v této lhůtě a stanoveným způsobem své povinnosti nesplnil, správní orgán přejde k uložení trestu.⁴³

Mimo zmíněný princip humanity bude institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu patrně také projevem hospodárnosti a subsidiarity správněprávní represe. Vzhledem k tomu, že jeho užití je podmíněno jednak přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku (§ 38 PřesZ s taxativním výčtem okolností, jež ovlivňují tyto dva faktory) a dále osobou pachatele, přičemž tyto podmínky musí být splněny kumulativně, pak lze předpokládat, že tento institut nebude využíván v případě recidivistů, naopak v případě prvopachatelů nedbalostních přestupků bude vhodnou alternativou klasického trestu.⁴⁴

⁴³ § 42 PřesZ

⁴⁴ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6, str. 280.

Dalším novým institutem, jenž dle mého názoru vychází z principu humanity a zároveň subsidiarity správněprávní represe, je institut *narovnání*⁴⁵, který je do značné míry inspirován úpravou trestněprávních odklonů. Jedná se o konsenzuální způsob vyřízení přestupku, který připadá v úvahu pouze v řízení, kde figuruje osoba poškozeného. V případě, že se řízení o přestupku neúčastní poškozený (i proto, že svůj nárok neuplatnil), není možné využít institutu narovnání, neboť se jedná o dohodu mezi obviněným a poškozeným, kterou za splnění zákonných podmínek schvaluje svým rozhodnutím správní orgán. Institut narovnání může být také vyloučen zvláštním zákonem, tak je tomu například v případě zákona o ochraně hospodářské soutěže, který kromě jiných ustanovení vylučuje užití právě institut narovnání v případě projednávání přestupků, ke kterým je příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.⁴⁶

Pro schválení dohody o narovnání je potřeba současné splnění podmínek, a sice že užití narovnání je v souladu s veřejným zájmem a zároveň je přiměřené (dostačující) vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, míře dotčení veřejného zájmu a také vzhledem k osobě pachatele a jeho poměrů. Další podmínky lze následně spatřovat v dispozici osoby obviněného – je potřeba jeho vážné, svobodné a určité přiznání, že daný přestupek spáchal, musí poškozenému nahradit škodu nebo mu vydat bezdůvodné obohacení, a v neposlední řadě také složit na účet správního orgánu peněžní částku, jež je určena k veřejně prospěšným účelům a okruh jejich příjemců je taxativně vymezen a dal by se pro zjednodušení shrnout pod pojem subjektů veřejné správy (či jejich orgánů).⁴⁷ Co se výše částky určené k veřejně prospěšným účelům týče, obsahuje zákon korektiv stanovující, že tato částka nesmí být *zjevně nepřiměřená nejen povaze a závažnosti přestupku, ale také výši pokuty, kterou by bylo možno pachateli uložit.*

Nově zavedený institut narovnání tak je vhodně zavedeným způsobem alternativního projednávání přestupků, který dle mého názoru nabízí rychlejší

⁴⁵ § 87 PřesZ

⁴⁶ § 22b zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, podobně je narovnání vyloučeno v případě např. zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití.

⁴⁷ Taxativní výčet příjemců peněžité částky složené obviněným na účet správního orgánu je obsažen v § 87 odst. 4.

a hospodárnější možnost ukončení přestupkového řízení, přitom však za současného zachování účelu řízení, tedy dostatečného preventivního, represivního a hlavně reparačního působení na pachatele. Přestože správní orgán před vydáním rozhodnutí o schválení dohody má povinnost vyslechnout obviněného a poškozeného a zjistit okolnosti uzavření dohody, bude se v praxi jednat o jednodušší možnost nežli klasické dokazování ve standardním přestupkovém řízení. V zavedení institutu narovnání tak lze spatřovat snahu zákonodárce „ulevit“ správním orgánům a mám za to, že lze hovořit o posílení principu humanity a subsidiarity správní represe.

3.3. Princip presumpce nevinny

Základní zásadou právního státu v oblasti trestání je nepochybně princip presumpce nevinny, jehož důležitost může dokreslit skutečnost, že se patrně jedná o zásadu, jež je dle mého názoru celospolečensky nejznámější.

V ústavní rovině nalezneme princip presumpce nevinny zakotven v čl. 40 odst. 2 LZPS (výslovně uveden pouze pro trestní řízení) a dále v mezinárodních smlouvách (např. čl. 6 odst. 2 EÚLP jako součást práva na spravedlivý proces). V případě předchozí právní úpravy správního trestání byl tento princip výslovně upraven pro přestupky v ustanovení § 73 přestupkového zákona 1990, v případě jiných správních deliktů výslovně ustanovení chybělo. To ovšem nemohlo v žádném případě vést k závěrům, že v případě jiných správních deliktů je aplikace principu presumpce nevinny vyloučena, naopak o jeho uplatnění nebylo pochyb.⁴⁸

V současné právní úpravě je výslovné zakotvení principu presumpce nevinny obsaženo v ustanovení § 69 odst. 2, který stanoví, že *dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného*. Jedná se o legislativní úpravu nikterak odlišnou od předchozí, avšak odstavec druhý dále nově v další větě výslovně upravuje zásadu úzce související s principem presumpce nevinny, v přestupkovém zákoně 1990 však výslovně neupravenou – jedná se o zásadu *in dubio pro reo*, jež stanoví, že

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 73.

v případě pochybností o vině obviněného měl by rozhodující orgán rozhodnout ve prospěch obviněného. Jedná se o zásadu, jež v podstatě vyplývá z principu presumpce nevinny, neboť správní orgán má dle § 3 SŘ postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Pokud tak správní orgán bez důvodných pochybností nezjistí, zda obviněný je skutečně pachatelem přestupku, nesmí vyslovit vinu obviněného a hledí se na něj jako na nevinného. Tedy v případě pochybností správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného – zastaví řízení dle § 86 odst. 1 písm. c) PřesZ.

*Zásada nemo tenetur se ipsum accusare, tedy zákazu donucování osoby k sebeobviňování, je zásadou úzce souvisící s principem presumpce nevinny. Stanoví orgánům postupujícím v řízení o přestupku zákaz donucování obviněného k přispívání ke svému obvinění, obviněný tak není povinován proti své vůli vypovídat či se přiznat. Jedná se taktéž o jednu ze základních zásad právního státu, o jejímž uplatnění ve správním trestání není pochyb, neboť byl uveden v přestupkovém zákoně z roku 1990⁴⁹ a je zakotven také v současné úpravě přestupkového práva, a to v ustanovení § 82 PřesZ. Jeho užití v řízení o správních deliktech judikoval také Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 1849/2010 ze dne 18. 2. 2010, kde uvedl, že *uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

V praxi ovšem mohou nastat situace, kdy je zásada zákazu sebeobviňování do určité míry oslabena. Takovým případem je například zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (ZOHS), jenž v ustanovení § 21e odst. 2 stanoví povinnost poskytnout Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který je dozorovým orgánem v oblasti hospodářské soutěže, na jeho písemnou výzvu a ve stanovené lhůtě obchodní záznamy. Pokud by povinovaná osoba (jež může být fyzickou či právnickou osobou vzhledem k formulaci „každý je povinen

⁴⁹ § 73 odst. 2 přestupkového zákona 1990

poskytnout...“) odmítla požadované informace poskytnout, hrozí jí pořádková pokuta ve výši až 100 000 Kč nebo 1 % z obrátu za zákonem definované období.⁵⁰

V praxi tak může nastat situace, kdy určitý subjekt bude vyzván ÚOHS k poskytnutí obchodních záznamů či jiných informací, přičemž je si vědom, že v případě poskytnutí požadovaných informací je pravděpodobně, že proti němu bude zahájeno řízení o přestupku, či dokonce trestní stíhání. Pokud však požadované informace poskytnout odmítne, vystavuje se reálné hrozbě pořádkové pokuty, kterou lze udělit opakovaně. Je zde tedy na pomyslné misky vah položeno na jedné straně ústavní právo nepřispívat k sebeobviňování, na druhé straně právem chráněný zájem společnosti na ochraně hospodářské soutěže, který se naplňuje zákonnou možností ukládat pokutu v případě neposkytnutí vyžádaných informací. Pokud tedy vyzvaná osoba vyhoví, bude se jednat o materiály získané donucením, pod hrozbou pořádkové pokuty.

Zájem na ochraně hospodářské soutěže tak vzhledem k výše zmíněné konstrukci povinnosti poskytnout informace dle § 21e odst. 2 ZOHS evidentně převážil nad právem osob nepřispívat k sebeobviňování. Nutno dodat, že ZOHS je speciálním zákonem vůči PřesZ, jehož použití do značné míry vylučuje. Tomu tak však není v případě § 82 odst. 2, jež stanoví zásadu *nemo tenetur*. Avšak ustanovení stanovící povinnost poskytovat informace je k PřesZ ve vztahu speciality.

Limity zásady *nemo tenetur* byly řešeny také na úrovni komunitární a jejich rozhodnutí se promítla do rozhodování českých soudů. Nejvyšší správní soud k hraničním zásady *nemo tenetur*, vycházející z rozsudků Soudního dvora Evropské unie⁵¹ a rozsudku Tribunálu⁵², uvedl, že *orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k tomu, aby poskytl veškeré potřebné informace vztahující se ke skutkovému stavu, které jsou mu známy, a aby mu předal případně příslušné dokumenty, jež má k dispozici, a to i tehdy, když mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání vůči němu samotnému nebo vůči jinému subjektu. Přiznání absolutního práva nevypovídat by totiž zašlo za hranice toho,*

⁵⁰ § 22c ZOHS

⁵¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10 1989, Orkem v. Komise, 374/87

⁵² Rozsudek Tribunálu ze dne 20. 2. 2001, Mannesmannröhren-Werke AG v. Komise, T-112/98

co je nezbytné pro zachování práva na obhajobu, a představovalo by neodůvodněnou překážku výkonu dohledové pravomoci.⁵³

Z citovaného rozhodnutí vyplývá, že princip *nemo tenetur* tak může být oslaben v případě, že dohledový orgán vykonává svou dohledovou pravomoc, v jejímž rámci je mu zákonem uloženo oprávnění požadovat od osob informace, tak jak tomu je například v případě zmiňovaného § 21e odst. 2 ZOHS.

3.4. Ne bis in idem

V případě zásady *ne bis in idem* lze říci, že se jedná o obecnou právní zásadu, jež se uplatní v rámci celého právního systému, a stanoví hmotněprávní i procesní limit „ne dvakrát v téže záležitosti“.⁵⁴ V případě trestání se jedná o jednu z nejpodstatnějších právních zásad, neboť stanoví, že za jeden skutek by neměl být pachatel potrestán dvakrát. Přes svou obecnost, v jejímž rámci dopadá nikoliv pouze na odvětví trestání, je na ústavní úrovni výslovně uveden pouze pro oblast trestných činů v čl. 40 odst. 5. V úrovni mezinárodních smluv je garantem zásady *ne bis in idem* článek 4 Protokolu č. 7 k EÚLP. Judikatorně byla aplikace *ne bis in idem* pro správní delikty například v rozhodnutí NSS ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003 následovně: *...i pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.*

Teorie vychází z teze, že princip *ne bis in idem* lze vymezit ze dvou hledisek – v hmotném právu spočívá v zákazu uložení dalšího trestu v případě, že pachatel již byl potrestán. Z hlediska procesního je rozhodnou skutečností fakt, že o určitém jednání se již vedlo řízení, v němž se rozhoduje o vině a trestu, a vedení dalšího stíhání a řízení o protiprávním jednání je tak ze zásady vyloučeno. Podstatné je, že nezáleží na způsobu, jak bylo řízení skončeno, tedy zda bylo rozhodnuto o vině a uložení trestu, či například zda bylo řízení zastaveno nebo

⁵³ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 6. 2016, sp. zn. 4 As 29/2016

⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 54.

bylo využito odklonu (ve světle nové přestupkové úpravy již výše zmíněné narovnání).⁵⁵

Možnost aplikace zásady *ne bis in idem* je podmíněna zachováním totožnosti osoby pachatele, jenž je stíhán a má být potrestán, a dále totožnosti skutku. Skutek je pojmem bez legální definice, jež musí být vykládán doktrinálně a judikatorně, a jedná se tedy o určité jednání pachatele, které může naplnit znaky skutkového podstaty deliktu (správního či soudního).

V případě trestání je možné uvažovat o různých situacích, kterým má zásada *ne bis in idem* předejít. Bude se jednat jednak o případy stíhání a trestání za stejný typ deliktu, dále pak stíhání a trestání za různé druhy správních deliktů a také případy stíhání a trestání za správní delikt a trestný čin. Přestože všechny z výše uvedených případů jsou zajímavé z hlediska právní teorie s přesahem do praxe, pro účely diplomové práce bude věnován prostor druhé uvedené situaci – tedy rozboru zásady *ne bis in idem* v případě stíhání různých druhů deliktů.

S přihlédnutím k již výše zmíněné problematičnosti klasifikace správních deliktů před reformou správního práva trestního, jež spočívala v rozříštění právní úpravě, která správní delikty dělila na přestupky, jiné správní delikty (správní delikty právnických osob, správní delikty podnikajících fyzických osob a jiné správní delikty fyzických osob), disciplinární delikty a tzv. správní pořádkové delikty, si lze položit otázku, zda nemohlo dojít k situaci, kdy pachatel jedním skutkem naplnil znaky více druhů správních deliktů.

V rozporu se zásadou *ne bis in idem* není stíhání právnické osoby a fyzické osoby, která za stíhanou právnickou osobu jednala. Pachatelem zde totiž jsou různé osoby, nikoliv jedna a tatáž – není tak splněna podmínka totožnosti osoby. Současná přestupková úprava vychází ze stejného principu, když dle § 20 odst. 7 PřesZ není odpovědností právnické osoby za přestupek dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob a naopak.

V případě disciplinárních deliktů a přestupků bylo možné postihnout jednání naplňující znaky obou deliktů jednak za přestupek a dále za disciplinární delikt. S tím počítal také přestupkový zákon 1990, když stanovil, že pokud

⁵⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 56.

o skutku bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a správní orgán takové opatření považoval za dostačující, správní orgán věc v přestupkovém řízení odložil. Stejnou konstrukci přejal v ust. § 76 odst. 1 písm. j) také současný PřesZ.

Zajímavá situace nastává v případě naplnění jednáním skutkové podstaty pořádkového deliktu a zároveň přestupku, neboť se odlišují ve svých objektech. Zatímco objektem pořádkových deliktů je řádný průběh řízení a postihují tak jednání, která porušují procesní povinnosti. Není však vyloučeno, aby bylo legislativně upraveno porušení procesních povinností jako přestupek. Pak bude záležet na konkrétních ustanoveních upravujících skutkovou podstatu toho kterého deliktu, zda se jednání posoudí jako přestupek, či disciplinární delikt.⁵⁶

Respektování zásady *ne bis in idem* nebylo porušeno ani v případě přestupků a jiných správních deliktů fyzických osob díky negativnímu vymezení obsaženému v § 2 přestupkového zákona 1990, kdy přestupkem není jednání, které naplňuje *znaky jiného správního deliktu* (tedy jiného správního deliktu fyzické osoby nebo správního deliktu podnikající fyzické osoby).⁵⁷

V současné právní úpravě, kdy odpadla (či alespoň byla zmírněna) problematika mnohosti druhů správních deliktů a lze v zásadě dělit správní delikty na přestupky, disciplinární delikty a pořádkové delikty, zůstává v platnosti, tak jak bylo nastíněno výše, problematika zásady *ne bis in idem* v případě přestupků právnické osoby a fyzické osoby jednající za právnickou osobu, a stejně tak je tomu v případě jednání, jež naplňuje znaky pořádkového deliktu a přestupku zároveň.

Nově je však možno uvažovat o případě, kdy fyzická osoba podnikající se dopustí jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty jak přestupku fyzické osoby podnikající, tak přestupku fyzické osoby „nepodnikající“. Takovým případem tak může být například přestupek podnikající fyzické osoby dle § 83a odst. 1 písm. c) zákona č. 56/2001 Sb. o podmínkách provozu vozidel na poz.

⁵⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 61.

⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8., str. 60. Podobně k tomu také rozhodnutí NSS ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 6 As 106/2014, kde je řešena kolize jednoho skutku, jenž naplnil jak znaky přestupku fyzické osoby, tak zároveň správního deliktu právnické osoby.

komunikacích, kdy jako provozovatel provozuje na pozemních komunikacích silniční vozidlo, na němž není zákonným způsobem umístěna tabulka s registrační značkou. Podobného přestupku se dopustí fyzická osoba, když dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, řídí vozidlo, na němž není umístěna registrační značka. Jedná se o případ, kterým se před rekodifikací zabýval NSS, tehdy se však ještě jednalo o kolizi přestupku a správního deliktu podnikající fyzické osoby (viz poznámku pod čarou č. 54).

Před rekodifikací NSS uvedl, že totožnost skutku byla dána, stejně tak totožnost osoby, a navíc dodal, že obě skutkové podstaty chránily tentýž zájem (možnost identifikace vozidla provozovaného na pozemních komunikacích), a je tedy vyloučen jednočinný souběh přestupků.⁵⁸ Zásada *ne bis in idem* byla porušena stíháním a uložením trestu jak za přestupek fyzické osoby, tak následně za správní delikt podnikající fyzické osoby.

Naproti tomu za stávající právní úpravy se jedná o výše zmíněnou kolizi stíhání za stejný druh správního deliktu. Otázkou v tomto konkrétním případě tak je, zda bude stíhanou osobou fyzická osoba za přestupek podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, nebo podnikající fyzická osoba za přestupek podle zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích. Domnívám se, že v takovém případě bude určujícím kritériem odpovědnosti pro podnikající fyzickou osobu skutečnost, zda dle § 21 PřesZ *došlo k naplnění znaků přestupku při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě*. Povinnost umístění registrační značky na vozidlo při jeho provozu má, jak bylo uvedeno výše, jak fyzická osoba, tak podnikající fyzická osoba, bude tak rozhodující, zda k jednání naplňující obě formálně odlišné skutkové podstaty trestného přestupku došlo při podnikání, nebo v přímé souvislosti s ním, či nikoliv.

⁵⁸NSS ze dne 6 As 106/2014: „Posouzení „idem“, tedy totožnosti, nejen podle skutkového děje „jak proběhl o sobě“, ale i jeho právních následků, umožňuje odlišit, zda – i při existenci formálně odlišných skutkových podstat – došlo ke spáchání více samostatných skutků *de iure*, o nichž lze vést samostatná řízení (popř. společná řízení, umožňuje-li to procesní úprava), nebo zda i při existenci více formálně odlišných podstat došlo ke spáchání pouze jednoho skutku, o kterém lze vést pouze jedno řízení; úvahy o společném řízení ať už podle § 140 správního řádu, nebo podle § 57 odst. 1 zákona o přestupcích, jsou v takovém případě vyloučeny.“

Stíhání a trestání jednání, jež naplňuje skutkovou podstatu přestupku fyzické osoby a zároveň podnikající fyzické osoby, tak bude potřeba podrobit různým hlediskům zkoumání, na jejichž základě je třeba vyvodit, zda byla dodržena totožnost skutku. V případě, že nebude skutek totožný, není dle mého názoru vyloučen postih za všechny skutkové podstaty, jež naplnilo. V případě, že skutek naplní okolnosti skutkové totožnosti, a různost skutkových podstat bude minimálně, v podobně formě jako ve zmíněném rozhodnutí NSS, pak mám za to, že bude nutno respektovat zásadu *ne bis in idem* a pachatel bude moci být stíhán pouze za jeden přestupek, přičemž mám za to, že rozlišujícím kritériem bude právě okolnost, zda k naplnění skutkové podstaty došlo při podnikatelské činnosti nebo v přímé souvislosti s ní, či nikoliv.⁵⁹

3.5. Reformationis in peius

Zásada zákazu *reformationis in peius* je zásadou trestání, jež je v největším rozsahu uplatňována v trestním řízení a zaručuje obviněnému, že v případě, kdy sám podá odvolání, nedojde ke zhoršení jeho postavení zpřísněním trestu v odvolacím řízení. Před reformou byla zásada výslovně stanovena výslovným ustanovením pouze v § 82 přestupkového zákona 1990 a v případě jiných správních deliktů bylo nutné užít obecné úpravy v § 90 SŘ, jež ve svém odstavci třetím za určitých podmínek umožňuje prolomení zákazu změny k horšímu, a to v případě, že *odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné nebo že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Fakt, že v jiném případě správních deliktů absentovalo zvláštní ustanovení upravující zákaz změny k horšímu, však nepředstavovalo nijak závažný legislativní deficit, protože účastníky řízení o jiném správním deliktu byl v zásadě pouze obviněný. Bylo však možné uvažovat o společném řízení podle § 140 SŘ⁶⁰, a pak by se ustanovení § 90 odst. 3 projevilo v plném rozsahu, a *reformationis in peius* by mohla být prolomena kromě rozporu s právními

⁵⁹ Srov. Závěr č. 163 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018 [online]. [cit. 13. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-163-2018.aspx>

⁶⁰ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671, str. 45.

předpisy či veřejným zájmem také v případě, že by odvolání podal některý z dalších účastníků.

V současné právní úpravě je zákaz *reformationis in peius* výslovně upraven i pro dnešní přestupky právnických osob a fyzických osob podnikajících (dřívější jiné správní delikty) v § 98 odst. 2 PřesZ, který stanoví, že *odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného*. Současné ustanovení tedy upravuje zákaz *reformationis in peius* obdobně jako předchozí zákon, avšak je konkretizováno, jaké výroky nelze v neprospěch obviněného změnit. Navíc tak v případě dřívějších jiných správních deliktů dochází k upevnění zásady vzhledem ke specialitě ustanovení § 98 odst. 2 PřesZ vůči § 90 odst. 3 SŘ, které se tak v případě odvolacího řízení na uvedené výroky nepoužije.

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově zavádí také princip, jenž se zásadou zákazu *reformationis in peius* do určité míry souvisí, avšak jedná se o samostatný institut – *beneficium cohaesionis*. Jedná se o institut typický pro trestní řízení v rámci přezkoumávání napadeného rozhodnutí a k jeho užití dochází v případě konání společného řízení. V takovém případě, pokud některý z účastníků podal odvolání a správní orgán rozhodl v jeho prospěch a důvod, proč správní orgán rozhodl ve prospěch odvolatele, svědčí zároveň některému z dalších účastníků, pak rozhodne také v jeho prospěch, přestože odvolání nepodal.⁶¹

Zatímco v případě trestního řízení svědčí *beneficium cohaesionis* spoluobviněným a zúčastněné osobě, v případě přestupkového zákona svědčí všem účastníkům řízení, v úvahu tedy připadají zejména také osoby poškozené. Společné řízení připadá v úvahu při řešení přestupků majetkového charakteru či přestupků proti občanskému soužití, ovšem připadají v úvahu také přestupky v oblasti ochrany hospodářské soutěže, neboť v ustanovení § 22b ZOHS není užití § 98 odst. 3 PřesZ vyloučeno, a tak v případě například společného řízení více spoluobviněných soutěžitelů je možné uvažovat o jeho aplikaci. Vzhledem k tomu, že se jedná o institut vycházející z trestního práva, bude možné vycházet z trestněprávní doktríny a judikatury, ovšem zároveň je nutno zdůraznit rozdílnost

⁶¹ § 90 odst. 3 PřesZ

v pojetí *beneficium cohaesionis*, tak jak bylo nastíněno výše (např. již zmíněná možnost užití v případě poškozeného), a proto se tak neuplatní trestněprávní doktrína a judikatura v plném rozsahu. Vzhledem k tomu, že se ve správním trestání jedná o zcela nový institut, nelze vyloučit, že bude nutné v rámci správní soudní praxe přistoupit k jeho interpretaci, koneckonců o jeho jednoznačnosti příliš nesvědčí ani současná odborná literatura⁶², kdy může být otázkou, např. zda se dle analogie ve prospěch obviněného užije také v případě obnovy řízení, tak jako tomu je v trestním řádu.

4. Vybrané změny hmotné části správního práva trestního

Stěžejním efektem rekonstrukce je sjednocení legislativního vymezení správních deliktů v užším pojetí z dřívějších přestupků a jiných správních deliktů na jednotný pojem přestupek. V důsledku toho se značně zjednodušila dosud roztržitá a v případě jiných správních deliktů chybějící obecná hmotná úprava správního trestání. Nyní je jejím těžištěm zákon o odpovědnosti za přestupky, proto předmětem následující kapitoly budou změny v hmotné části zmíněného zákona.

Legislativní vymezení pojmu přestupek v současné právní úpravě vychází stejně jako přestupkový zákon z roku 1990 z formálně-materiálního pojetí a dle § 5 PřesZ je přestupkem *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Nově však není v zákonné definici přestupku vymezeno jako povinný znak protiprávního jednání zavinění. Důvodem je, že přestupku se nyní může dopustit také právnická osoba či podnikající fyzická osoba, a v takovém případě je jejich veřejnoprávní odpovědnost konstruována jako objektivní, tedy zavinění není vyžadováno. Naopak v případě jednání fyzické osoby je zavinění zachováno, konkrétně v ustanovení § 13, jež detailně rozpracovává odpovědnost fyzické osoby za přestupek.

⁶² K tomu např. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích*. Správní právo, číslo 7/2018. [online]. [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-7-18-praskova-pdf.aspx>

Vzhledem k podřazení jiných správních deliktů pod pojem přestupku byl přijat již zmíněný změnový zákon č. 183/2017 Sb., který měl zajistit terminologickou změnu ve zvláštních zákonech tak, aby korespondovala reformě správního trestání. Zákonodárce však za účelem zvýšení právní jistoty pro případ, že by změnový zákon nebyl přijat včas nebo by došlo k opomenutí některých zákonů, zavádí v přechodném ustanovení § 112 odst. 1 PřesZ fikci, že na dosavadní *jiné správní delikty s výjimkou disciplinárních deliktů* od 1. 7. 2017 se *hledí jako na přestupky* podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Poněkud zvláště může působit okruh jiných správních deliktů, neboť ustanovení se vymezuje vůči disciplinárním deliktům a nikoli vůči pořádkovým deliktům. Na první pohled tak může působit dojmem, že dle nové přestupkové úpravy se na pořádkové delikty hledí jako na přestupky. Zákonodárce v důvodové zprávě k PřesZ uvádí, že takové vymezení je použito z důvodu toho, že pojem disciplinární delikt již je v zákoně užit a ustanovení je potřeba vykládat v kontextu celé koncepce zákona, tedy že přestupky podle současné úpravy zahrnují dosavadní přestupky a správní delikty v užším pojetí – tedy jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob.⁶³

Situace ovšem není tak jasná jak se může na základě důvodové zprávy zdát. H. Prášková⁶⁴ spatřuje vztah ustanovení § 5 PřesZ, který definuje pojem přestupku, a ustanovení § 112 odst. 1 PřesZ stanovící výše zmíněnou fikci jako problematický. V krajním případě takovou úpravu spatřuje též v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*, když § 5 PřesZ stanoví pro přestupky požadavek výslovného zákonného označení, avšak § 112 odst. 1 stanoví fikci, že na dosavadní jiné správní delikty kromě disciplinárních se hledí jako na přestupky. Jako neproblematičtější pak H. Prášková uvádí právě pořádkové delikty, které dělí

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb: *Předkladatel nepovažuje za nutné ani za vhodné blíže vymezovat správní delikty v užším a širším slova smyslu pro účely přechodného ustanovení, neboť již nyní obecná část důvodové zprávy obsahuje podrobný popis rozdílů mezi správními delikty a disciplinárními a tzv. Platebními a pořádkovými delikty. Výslovně se v přechodném ustanovení zmiňují pouze disciplinární delikty, a to především proto, že zákon již s pojmem disciplinární delikt pracuje v předchozích ustanoveních [viz úprava odložení věci a zastavení řízení]. Navíc se disciplinární delikty svou povahou nejvíce blíží přestupkům, a proto je jejich výslovné zmínění v tomto ustanovení vhodné z hlediska posílení právní jistoty.*

⁶⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 100–102.

na „klasické“ pořádkové delikty, které mají zajišťovací charakter, jsou limitovány a slouží za účelem dosažení splnění určité povinnosti účastníka řízení. Dále pak rozlišuje typově závažnější a společensky škodlivější porušení procesních povinností, která nemají charakter čistě zajišťovacího opatření a ukládané tresty jsou závažnější co do druhu, tak do výměry. Při ukládání pokut v takových případech H. Prášková spatřuje rozhodování o trestním obvinění a měly by tak spadat do režimu PřesZ na základě § 112 odst. 1 PřesZ. Nadto zákonodárci vytýká, že lze v právním řádu nalézt pořádkové pokuty, které je možné uložit za porušení povinností jiných než procesních, a uvádí, že je nutné je revidovat a zahrnout je pod pojem přestupku.⁶⁵

Podobnou různorodost v rámci skupiny tzv. správních pořádkových deliktů zmiňuje také J. Staša⁶⁶ a otázku užití zákona o odpovědnosti za přestupky zmiňuje v souvislosti například s ustanovením § 247a daňového řádu, jež konstruuje pokutu za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy. Pokuta se zde ukládá za porušení povinnosti hmotněprávního charakteru a vzhledem k tomu, že ustanovení neobsahuje pojem přestupek, ale není označeno na rozdíl od § 247 daňového řádu jako pořádková pokuta, domnívám se, že otázka použitelnosti přestupkového zákona je na místě (mimo jiné také vyšší pokuty, která může dosahovat až 500 000 Kč).

J. Vedral⁶⁷ k problematice vztahu přestupků a správních pořádkových deliktů uvádí, že vzhledem k ustanovení § 112 odst. 1 může být vztah PřesZ k pořádkovým deliktům sporný. Avšak naproti H. Práškové uvádí jako hlavní argument proti chápání dřívějších pořádkových deliktů jako současných přestupků odlišnost účelu postihů, s důrazem na zajišťovací účel pořádkových deliktů.

Domnívám se, že výše nastíněná problematika může být důsledkem nekoncepčnosti a roztržitosti zvláště části správního práva trestního spolu se zvýšenou mírou potřeby právní regulace. Mám za to, že je více než

⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 103–104.

⁶⁶ STAŠA, Josef. In: MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. ISBN 9788074006807. Str. 217–229.

⁶⁷ VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, číslo 7-8/2017. [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx>

pravděpodobné, že v případě posuzování správních pořádkových deliktů a užití právní úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich bude do budoucna muset řešit správní a soudní praxe.

4.1. Odpovědnost osob za přestupek

Odpovědnost za přestupek je na základě současné právní úpravy možné posuzovat v případě 3 druhů pachatelů, kterými mohou být fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Je však nutno zdůraznit, že zákonodárce stanovil odlišný přístup pro odpovědnost fyzické osoby, jež je odpovědností subjektivní, a v případě právnických a podnikajících fyzických osob je odpovědnost koncipována jako objektivní. Z tohoto hlediska je také důležité vnímat nové instituty převzaté z trestního zákoníku, z nichž část je použitelná pouze v případě subjektivní odpovědnosti, tedy v případě fyzických osob. Navzdory tomu je v současné právní úpravě také několik institutů, o nichž lze v případě odpovědnosti za přestupek uvažovat v případě všech výše uvedených druhů pachatelů.

4.1.1. Odpovědnost fyzické osoby za přestupek

Odpovědnost fyzické osoby je koncipována v zásadě obdobně jako v předchozí úpravě a je závislá na více faktorech, kterými je věk, přičetnost a zavinění. Podmínkou odpovědnosti u fyzické osoby je dosažení věku 15 let, jedná se o tradiční věkovou hranici pro způsobilost osob nést odpovědnost za protiprávní jednání v podobě trestních sankcí. Přestože, jak zákonodárce v důvodové zprávě k PřesZ zmiňuje, se vedly debaty o snížení této věkové hranice na 14 let, nakonec byl zvolen přístup respektující dosavadní tradici věkové hranice. Dalším důvodem také byla v případě snížení hranice neodůvodněná rozdílnost přístupů ke vzniku odpovědnosti mezi správním trestáním a soudním trestáním, pokud by současně věková hranice odpovědnosti nebyla snížena v trestním zákoníku. Nová právní úprava přestupků stejně jako ta předešlá neobsahuje obecně úpravu počítání času, je tedy pro lhůty nutné subsidiární užití správního řádu. Nicméně pro určení odpovědnosti osoby, jež se dopustila

přestupku např. v den svých 15. narozenin, bude příhodnější analogické užití § 139 TZ.⁶⁸

Příčetnost je jako v případě dřívější úpravy vymezena negativně, neboť je zákonem presumována příčetnost. Opak se tak musí v řízení prokazovat a člověk tak není příčetný v případě, *že pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat, ledaže by se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky.* Ustanovení navíc obsahuje definici návykové látky, kterou se rozumí *alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobitelné nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.*

Odpovědnost fyzické osoby je dále podmíněna zaviněním, přičemž obdobně jako v předcházející úpravě i ta současná vychází z premisy, že postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslu.⁶⁹ Zavinění je vyjádřením vnitřního stavu pachatele, jeho psychiky a je znakem subjektivní stránky skutkové podstaty přestupku. Vzhledem k tomu, že je pro vyvození odpovědnosti za přestupek vyžadováno alespoň zavinění nedbalosti, hovoříme o obligatorním znaku skutkové podstaty přestupku fyzické osoby. Teorie správního trestání do jisté míry vychází z trestního práva, jež detailně rozpracovává jednotlivé složky zavinění a dělí úmyslné zavinění na dle úmyslu přímého a nepřímého, nedbalost pak na vědomou či nevědomou. V ohledu zavinění jako podmínky pro odpovědnost fyzické osoby za přestupek tak zákonodárce vycházel ze stávající úpravy, která koresponduje s konstrukcí zavinění v případě trestních deliktů.

Dalším klasickým trestněprávním institutem, jenž je nově výslovně upraven také v oblasti správního trestání, je omyl. Podstata omylu spočívá v nesouladu pachatelova vědomí a objektivní skutečnosti a může se projevit několika způsoby, podle nichž se omyl člení na pozitivní (pachatel předpokládá určitou skutečnost) či negativní (pachatel nezná a nepředpokládá určitou

⁶⁸ K tomu Komentář k § 5 zák. č. 200/1990 Sb. In JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978807400501, str. 34–39. Dále také např. Komentář k § 18 In 1 BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6, str. 113.

⁶⁹ § 15 PřesZ

skutečnost) a omyl právní (tedy nesoulad pachatelova vědomí a právních skutečností) či skutkový (nesoulad pachatelova vědomí a skutkových okolností). Úprava správního práva trestního obsahuje obdobné ustanovení jako úprava v trestním zákoníku, ale modifikované pro přestupkovou úpravu. Užití institutu omylu v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob je vyloučeno, neboť úzce souvisí se subjektivní stránkou přestupku a ta je v případě přestupků těchto osob potlačena a jejich odpovědnost je objektivní.⁷⁰

Přestože předchozí právní úprava omyl výslovně neupravovala, vzhledem, bývá někdy označován jako obrácené zavinění či zavinění „naruby“⁷¹ a ke své povaze bývá řazen mezi okolnosti vylučující zavinění a byl v praxi řešen správními soudy.⁷²

Lze si však položit otázku, jak bude probíhat prokazování omylu v praxi u správního orgánu, neboť mám za to, že jak v případě omylu skutkového, tak v případě omylu právního se jedná o poměrně složité otázky k posouzení.⁷³ K přílišnému optimismu ohledně uplatňování a posuzování omylu nepřispívá ani Průvodce zákonem č. 250/2016 jenž je jednou z metodických pomůcek Ministerstva vnitra, který obsahuje poměrně stručný a schematický přehled institutu omylu.⁷⁴ Na druhé straně je patrně jasné, že správní praxe bude moci vycházet z judikatury i nauky trestního práva.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nově rozpracovává po vzoru trestního zákoníku ustanovení týkající se subjektu, který přestupek spáchal. Kromě pachatele tak může být stíhán a trestán stejně také spolupachatel,

⁷⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1, str. 135–141.

⁷¹ Tamtéž, str. 135–136.

⁷² Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 23. 6. 2011 sp. zn. 5 As 10/2011, rozhodnutí NSS ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. 9 As 93/2014

⁷³ Ke skeptickému přístupu k omylu lze najít také následující: „Z teoretického hlediska není příliš zdařilá formulace o skutkovém i právním omylu a bude spíše vyvolávat řadu otázek než napomáhat správnímu orgánu v praxi,“ cit. z KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-211-0.

⁷⁴ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Online, dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnny-od-1-7-2017.aspx>

v případě, že byl přestupek nebo jeho pokus spáchán úmyslným společným jednáním dvou nebo více fyzických osob. V úvahu připadá také odpovědnost tzv. nepřímého pachatele, kterým je fyzická osoba, jež ke spáchání přestupku užila jinou fyzickou osobu, jež pro zákonem stanovené důvody není sama odpovědná. Pachatelem je také fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila právnické osoby, která není za přestupek odpovědná, bude se nejspíš nejčastěji jednat o ustanovení § 21 PřesZ, jež stanoví, kdy se právnická osoba zproští odpovědnosti za přestupek. Zásadní podmínkou tak je, aby právnická osoba nebyla odpovědná, jinak by se nejednalo o nepřímé pachatelství, nýbrž o pachatelství právnické osoby na základě jednání fyzické osoby, které je právnické osobě přičitatelné. Odpovědnost fyzické osoby jako pachatele je rozšířena také na případy účastenství v podobě organizátorství, návodu či pomoci. Z důvodové zprávy vyplývá snaha zákonodárce vyhnout se zásadě akcesority účastenství, jež by mohla v praxi působit problémy v případě dokazování. Chtěl toho docílit patrně nezavedením definice, tak jak je stanovena v § 40 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. K tomu však H. Prášková uvádí, že „je jisté, že znění § 13 odst. 4 tuto akcesoritu předpokládá, když hovoří o tom, že je účastník pachatelem, jde-li o dokonaný přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný.“⁷⁵

4.1.2. Odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob za přestupek

Úprava odpovědnost právnické osoby v oblasti správního trestání se po zhruba patnácti letech dočkala díky reformě správního práva trestního obecné úpravy, jež doposud absentovala. Zákon však nestanoví v ustanoveních § 20 a § 21 PřesZ, co se právnickou osobou rozumí a je nutné vycházet z nauky soukromého práva a příslušných soukromoprávních předpisů.

Obecně lze říci, že je právnická osoba osobou odlišnou od fyzické a dle § 20 občanského zákoníku se jedná o organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Zákon dává

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 125.

právnícké osobě možnost mít práva a povinnosti, právnícké osoby jsou taktéž nadány způsobilostí k právním jednáním a deliktí způsobilostí.⁷⁶

Z hlediska správního trestání je podstatné, že právnícké osoby jsou vykonstruovány pomocí právní fikce a nemohou samy o sobě vyjádřit svou vůli a nemohou ani samy o sobě jednat – projevy vůle právníckých osob tak činí orgány právníckých osob, případně též fyzické osoby, jež jsou vůči právnícké osobě v určitém vztahu (například zaměstnanec nebo fyzická osoba, která plní úkoly právnícké osoby). Tomu odpovídá zákonná úprava odpovědnosti právnícké osoby za přestupek, kterou zákon odvozuje odpovědnost právnícké osoby v § 20 odst. 1 v závislosti na jednání fyzické osoby, která je v zákonem určeném vztahu, a je tak právnícké osobě přičitatelné. V tomto ohledu dochází v rámci současné právní úpravy ke zvýšení právní jistoty, neboť je v ustanovení § 20 odst. 2 PřesZ taxativně určen okruh osob, jejichž jednání je přičitatelné právníckým osobám.

Pokud osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, jedná takovým způsobem, že poruší právní povinnost uloženou právnícké osobě, a to při činnosti právnícké osoby, v přímé souvislosti s její činností nebo ku prospěchu právnícké osoby nebo v jejím zájmu, pak je právnícká osoba odpovědná za přestupek. Odpovědností právnícké osoby není dotčena odpovědnost fyzické osoby, která za právníckou osobu jednala protiprávně a její jednání je přičitatelné. Zároveň je důležité zmínit, že odpovědnost právnícké osoby není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě. Správní orgán tak není povinen tuto konkrétní osobu zjišťovat, zejména v případě, kdy k jednání zakládající odpovědnost došlo při činnosti právnícké osoby. Lze si jistě představit situaci, kdy bude obtížné prokazovat, která konkrétní osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě, v daném případě porušila právní povinnost uloženou právnícké osobě. Takovým případem může být hlasování v kolektivním orgánu, například hlasování statutárního orgánu. V případě, že je objasněno, že se jedná o člena statutárního orgánu, ale není možné určit konkrétní osobu, bude i tak právnícká osoba odpovědná. Odpovědnost právnícké osoby není na rozdíl od odpovědnosti fyzické osoby podmíněna zaviněním a hovoří se tak o odpovědnosti objektivní, pro jejíž vznik je

⁷⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové trestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 138.

podstatné, že právnická osoba jednáním fyzických osob (které je jí přičitatelné) porušila právní povinnost a tím naplnila znaky skutkové podstaty. Důvodem takové konstrukce je také snaha zákonodárce zjednodušit postavení správních orgánů v řízení o přestupku právnických osob, kdy by bylo přinejmenším obtížné prokázat zavinění, jež spočívá ve vnitřním psychickém stavu pachatele. Účelem takové úpravy je také možnost efektivnější možnosti stíhání a trestání deliktního jednání právnických osob, jež jsou jako významné ekonomické subjekty často povinovány k určitým povinnostem za účelem omezení možných negativních dopadů jejich činnosti.⁷⁷

Právnická osoba se na základě liberačních důvodů obsažených v ustanovení § 21 PřesZ může zprostit odpovědnosti za přestupek, pokud *prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*. Liberační důvod je koncipován dosti obecně, důvodem však je podle mne snaha stanovit takový obecný liberační důvod, aby mohl dopadat na všechny případy přestupků, a vždy bude potřeba posuzovat splnění zákonných liberačních podmínek ad hoc. Domnívám se, že žádný větší přínos by kazuistická ustanovení liberačních důvodů nepřinesla.

Zároveň kromě obecnosti považuji za vhodné zdůraznit také relativní rigidnost ustanovení, která podle mě spočívá jednak v důkazním břemeni, které v takovém případě bude ležet na straně právnické osoby, a dále také ve skutečnosti, že bude potřeba prokazovat objektivně *úsilí, které bylo možno požadovat*, a absentuje jakýkoliv dovětek, který by zmírnil nutnost úsilí například vzhledem k poměrům právnické osoby (tedy například hospodářské okolnosti právnické osoby).⁷⁸ Zákon v navazujícím odstavci ustanovení uvádí případy, kdy je vyloučena liberace právnické osoby.

Odpovědnost podnikající fyzické osoby je stejně jako v případě právnických osob koncipovaná jako objektivní. Odpovědnost podnikající fyzické

⁷⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 151–152.

⁷⁸ Z důvodové zprávy k PřesZ ke zmíněnému ustanovení: *Vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod. Pokud pro právnickou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, správně-trestně odpovídat nebude.*

osoby vzniká v případě, kdy k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající osoba svým jednáním porušila povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Podnikající fyzická osoba se může přestupku dopustit také jednáním svých zaměstnanců nebo jiných, v zákoně uvedených, osob, proto je zde konstruována přičitatelnost jednání taxativně vymezených osob, podobně jako tomu je v případě odpovědnosti právnických osob.⁷⁹

Problematické může být určení, zda se fyzická osoba dopustila přestupku při podnikání, tedy jako podnikající fyzická osoba, nebo jako fyzická osoba „nepodnikající“. K tomu například J. Vedral⁸⁰ uvádí, že v důsledku rekodifikace soukromého práva je možné postihnout osobu, jež podniká neoprávněně (např. bez živnostenského oprávnění) jednak právě za podnikání bez potřebného oprávnění, ale také za přestupek, jenž spočívá v porušení povinností uložených podnikající fyzické osobě.⁸¹ Podobnou koncepci nevylučuje ani H. Prášková.⁸²

4.1.3. Společné otázky odpovědnosti za přestupek

Přestože koncepce odpovědnosti fyzické osoby se z hlediska zavinění podstatně liší od koncepce odpovědnosti právnické osoby a podnikající fyzické osoby, lze v zákoně o odpovědnosti za přestupky najít ustanovení, jež se užije na všechny výše zmíněné subjekty.

Nově je také upřesněna formulace ustanovení stanovící, že jednáním se rozumí i opomenutí. Dá se říci, že se jedná se o kombinaci předchozí přestupkové úpravy a dále ustanovení § 112 TZ. Pachatel tak jednal v případě, že opomenul konat to, k čemu byl povinován:

- 1) podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí,
- 2) v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo

⁷⁹ § 22 PřesZ

⁸⁰ VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, číslo 7-8/2017. [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx>

⁸¹ Dovojuje tak z toho, že v rámci rekodifikace odpadla premisa obsažená v § 2 obchodního zákoníku, že podnikatelem je ten, kdo má k podnikatelské činnosti nějaké veřejnoprávní oprávnění.

⁸² Podobně se k tomu vyjádřila také H. Prášková v PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. str. 162.

3) vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo

4) k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen.

Původní právní úprava obsahovala z výše uvedených bodů pouze čtvrtý jako situaci, kdy jednáním se rozumí i opomenutí. Zjednodušeně se dá říci, že body 1 až 3 jsou převzaty ustanovení § 112 TZ, zákonodárce však nepřevzal jako jeden ze zdrojů zvláštní povinnosti konat smlouvu, a to z důvodu předejití výkladových problémů.⁸³

Poněkud zajímavým institutem z pohledu odpovědnosti osob za přestupek je nově zaváděný pokus přestupku. Jedná se další institut vycházející z trestního práva, kde je pokus vedle přípravy jedním z vývojových stadií trestného činu. V případě přestupků není příprava vymezena, není tedy ani trestná, a v případě trestání přestupků je tak možné uvažovat pouze pokus či dokonáný přestupek.

Pokus přestupku je vymezen dvojím způsobem, jednak pro fyzické osoby, u kterých je pokus přestupku jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Odlišně tomu je v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob, kdy pokusem je jednání, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Na první pohled je tak patrný rozdíl, který spočívá v hledisku zavinění. Zatímco u fyzických osob je pokusem potřeba úmysl přestupek spáchat, v případě právnických a podnikajících fyzických osob vyžadován není, což je vzhledem ke koncepci jejich odpovědnosti, jak byla nastíněna výše, logické.

J. Vedral⁸⁴ vznáší otázku, do jaké míry je možné v případě osob, jejichž odpovědnost je objektivní, užít institut pokusu, který je dle něj spojen s úmyslem

⁸³ *Důvodová zpráva k § 10 PřesZ: Úprava vychází z § 112 trestního zákoníku. Oproti trestnímu zákoníku byla pro účely tohoto zákona z definice opomenutí vypuštěna smlouva jako zdroj zvláštní povinnosti konat, aby se předešlo možným výkladovým problémům ohledně možného postihu neplnění soukromoprávních smluv jako přestupku.*

⁸⁴ VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích*. Správní právo, číslo 7-8/2017. [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx>

jednající osoby. H. Prášková⁸⁵ k tomu uvádí pouze, že v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob není potřeba úmyslu v případě pokusu, a v praxi tak může být složité prokázat, zda šlo o pokus přestupku a nikoliv pouze náhodné nezpůsobení následku. P. Mates⁸⁶ se zmíněnou problematikou zabýval také, přičemž vyjádřil jako možné řešení konstrukci, podle níž se úmysl u pokusu bude odvíjet od osob, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě nebo podnikající osobě. K podobnému závěru koneckonců došel také J. Vedral.

Podobně problematickou z hlediska zavinění se zdá být ustanovení o spolupachatelství, u kterého je opět patrné rozdílnost ustanovení z hlediska zavinění v případě fyzických osob na straně jedné a právnických osob a podnikajících fyzických osob na straně druhé, kde zákonodárce vypustil úmysl. P. Mates vychází podobně jako J. Vedral z premisy, že předpokladem společného jednání je dohoda o tom, jak bude přestupek páčán, a je pak patrně třeba úmyslného jednání.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozdílná koncepce odpovědnosti přináší výkladové problémy v oblasti institutů, které patrně zákonodárce zvažoval jako obecné, tedy použitelné pro všechny druhy pachatelů přestupku. Přístup k nim však není jednoznačný a příliš světla do této problematiky nepřináší ani komentářová literatura, ani zákonodárce v důvodové zprávě, kde je ve výše zmíněných institutech uvedeno pouze vyloučení zavinění v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob. Instituty pokusu přestupku a spolupachatelství jsou klasickými trestněprávními instituty převzatými z trestního zákoníku (při určité modifikaci). Avšak jako takové jsou konstruovány vzhledem k odpovědnosti v trestním právu, jež je obecně založená na odpovědnosti za zavinění. Zdá se, že ve výše uvedených případech zákonodárce převzal tyto instituty a pro potřeby odpovědnosti fyzické osoby je bez větších problémů převedl do zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Naproti tomu v případě přestupků právnických osob a podnikajících fyzických osob, jejichž odpovědnost je objektivní, na mne působí, že zákonodárce tento fakt

⁸⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 107.

⁸⁶ MATES, Pavel. *Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky*. Trestněprávní revue, číslo 2/2018, [online]. [cit. 2019-03-21]. Dostupné v systému Beck-online.

vyřešil způsobem nepříliš vhodným, tedy že pouze z těchto ustanovení odstraní prvek zavinění. Takto konstruovaná ustanovení zákona o odpovědnosti za přešupek na mne působí dojmem, že mohou až postrádat původní smysl, který dle mého názoru spočívá právě v zavinění podle toho, jak jsou konstruovány v trestním právu.

Jinými slovy, dokážu si představit, že se právnická osoba dopustí pokusu přešupku, či spáchá přešupek jako spolupachatel, a za nejpřijatelnější řešení považují výše již zmíněnou konstrukci P. Matese⁸⁷, tedy že úmysl bude vyžadován u fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě dle § 20 odst. 3 PřesZ nebo podnikající fyzické osobě dle § 22 odst. 3 PřesZ.

4.2. Zánik odpovědnosti za přešupek

Zákon o odpovědnosti za přešupky podrobněji rozpracovává podmínky zániku odpovědnosti za přešupek a přináší tak nově obecnou úpravu i pro jiné správní delikty, současné přešupku, kterým taková obecná úprava před 1. 7. 2017 chyběla.

Před reformou správního trestání chyběla obecná úprava zániku odpovědnosti za jiné správní delikty právnických osob a podnikajících osob, byla obsažena ve zvláštních zákonech a v důsledku toho nebyla jednotná koncepce zániku jejich odpovědnosti. Existovaly různé způsoby konstrukce zániku odpovědnosti spočívající nejen v různosti délky lhůt, ale také v různosti stanovení lhůt subjektivních a objektivních, přičemž problémem v praxi mohlo být stanovení počátku běhu subjektivní lhůty.⁸⁸

Zákon výslovně určuje, že odpovědnost za přešupek zaniká uplynutím promlčecí doby, smrtí fyzické osoby, zánikem právnické osoby, pokud nemá právního nástupce, a dále také vyhlášením amnestie. Stanoví obecné promlčecí lhůty 1 rok a v případě přešupku, u nichž je možné uložit pokutu s horní hranicí

⁸⁷ MATES, Pavel. *Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přešupky*. Trestněprávní revue, číslo 2/2018, [online]. [cit. 2019-03-21]. Dostupné v systému Beck-online.

⁸⁸ VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přešupcích*. Správní právo, číslo 7-8/2017. [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx>

alespoň 100 000 Kč, je stanovena promlčecí lhůta 3 roky. Lhůta začíná běžet dnem, kdy byl přestupek spáchán, a zákon pak detailně stanovuje zastavení a přerušení promlčecí doby.

Naproti tomu je také výslovně stanoveno, za jakých okolností odpovědnost přechází na právního nástupce, přičemž to je možné pouze v případě osob právnických a podnikajících fyzických. Nástupnictví v případě právnické osoby bylo řešeno judikatorně v oblasti ochrany hospodářské soutěže (např. rozhodnutí NSS sp. zn. 8 Afs 56/2007) již před reformou správního práva trestního, cílem bylo, aby nedocházelo k obcházení zákona s úmyslem zbavit se odpovědnosti právnické osoby.⁸⁹

4.3. Správní tresty a jejich ukládání

Reforma správního práva trestního se dotýká také té části zákona, která stanoví katalog správních trestů a zásady při jejich ukládání. Na první pohled nejviditelnější změnou je terminologický posun od pojmu sankce právě k pojmu správní trest. Zákonodárce uvádí, že k tomu přistoupil z důvodu sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání, navíc je tento pojem uveden v § 65 SŘS. Kromě terminologického sjednocení navíc pojem správní trest zdůrazňuje právě trestní charakter za protiprávní jednání, který pojem sankce jako pojem obecnější v takové míře nevystihuje.⁹⁰

Ohledně katalogu trestů považuji za nutné zmínit, že v souladu se zásadou *nullum crimen, nulla poena sine lege* lze uložit pouze tresty stanovené zákonem. Z dosavadního výkladu vyplývá, že dochází ke sblížení správního práva trestního a trestního práva, avšak stále mezi nimi je řada rozdílů. V souvislosti s druhy trestů považuji za významný rozdíl to, že v případě práva trestního se jedná o kodifikované právní odvětví, kde jsou trestné činy a tresty za ně ukládané

⁸⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 193.

⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 199.

taxativně vymezeny v určitém okruhu předpisů.⁹¹ Naproti tomu zde zmíněná úprava správních trestů je *lex generalis*, není tedy vyloučeno, aby zvláštní zákony rozšířily či zúžily okruh trestů v rámci zvláštních zákonů a princip *nullum crimen, nulla poena sine lege* porušen nebude. Mám za to, že však takový přístup není vhodné aplikovat ve zvýšené míře, spíše naopak a měl by být odůvodněn legitimním cílem, neboť by jinak přispíval k nepřehlednosti správních trestů.

Nová právní úprava nepřevzala jako správní trest dosavadní sankci zákazu pobytu, naopak přibyl trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku a po vzoru trestního zákoníku byla doplněna možnost uložit správní trest propadnutí náhradní hodnoty v případě, že dojde způsobu uvedenými v zákoně ke zmaření účelu propadnutí u věci, která by mohla být prohlášena za propadlou.

V případě mnohosti přestupků jednoho pachatele i nová úprava zůstala u koncepce na základě zásady absorpční, novou zásadní změnou je doplnění zásady absorpční zásadou asperační, když správní orgán může uložit trest ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný zvýší až o polovinu. Takto zvýšená sazba pokuty je však limitována částkou, jež je součtem horních hranic sazeb u pokut za jednotlivé společné projednávané přestupky. Je nutno dodat, že uložení takto zvýšené sazby pokuty je fakultativní a záleží na posouzení správního orgánu, který bude zvažovat uložení takového trestu vzhledem k obecným zásadám ukládání trestů, jež jsou uvedeny v ustanovení §§ 37–40, které byly zmíněny již výše u výkladu o zásadách přiměřenosti a individualizace trestu.

5. Vybrané změny procesní části správního práva trestního

V předcházející kapitole byly uvedeny vybrané změny v hmotné části správního práva trestního, konkrétně co se týče změn v odpovědnosti za přestupky a ukládání trestů za přestupky. Hlavní změnou je, jak již bylo v práci vícekrát zmíněno, že se nová úprava vztahuje také na dřívější jiné správní delikty

⁹¹ Vycházím z ust. § 12 odst 1 TZ v souvislosti s § 110 TZ, kdy trestné činy a trestní sankce stanoví jen trestní zákon, kterým je trestní zákoník, zákon o soudnictví ve věcech mládeže a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení o nich.

právnických osob a podnikajících osob, které jsou dle současné úpravy také přestupky. Hlavní změna v procesní části se nese ve stejném duchu – tedy úprava nově dopadá do oblasti, která dříve obecnou úpravu řízení postrádala a řízení o jiných správných deliktech upravoval správní řád a případně zvláštní zákony, pokud obsahoval zvláštní ustanovení o řízení. Následující kapitola bude věnována také dalším vybraným změnám v řízení o přestupcích.

5.1. Příslušnost správních orgánů

Zákon stanoví obecnou věcnou příslušnost v § 60 odst. 1 obecním úřadům obce s rozšířenou působností, nestanoví-li zákon jinak. Z tohoto dovětku lze dovodit, že se bude jednat o tzv. zbytkovou působnost, neboť nejčastěji bude patrně věcná působnost určena zvláštním zákonem. Následně v odstavci druhém téhož ustanovení je stanovena věcná působnost obecního úřadu všech obcí, a ty jsou tak příslušné k projednávání přestupků proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku.

Starosta může podobně jako dosud zřizovat jako zvláštní orgány obce komise pro projednávání přestupků, avšak jejich úprava byla pozměněna vzhledem k tomu, že projednáváním přestupků nemůže být pověřena komise rady obce dle § 103 odst. 2 PřesZ. Přejícné ustanovení § 112 odst. 7 stanoví, že na komise k projednávání přestupků zřízené podle dosavadní úpravy se hledí jako na komise pro projednávání přestupků podle PřesZ, čímž dochází k zajištění kontinuity dřívějších přestupkových komisí, které se liší od těch dle současné právní úpravy jen v detailech. To však neplatí pro komise rady obce, jejichž striktní zákaz je uveden v § 103. odst. 2.⁹²

Poněkud problematicky může působit vymezení věcné působnosti komisí, které kromě výše uvedených oblastí věcné působnosti obecních úřadů obsahuje také působnost projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě. K tomu např. M. Kopecký⁹³ uvádí, že komise jako zvláštní orgán je příslušný namísto obecního úřadu a je tak limitována věcnou působností obecního úřadu.

⁹² Důvodová zpráva k § 112 PřesZ

⁹³ KOPECKÝ, M. *Principy nové úpravy řízení o přestupku*. In: FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9, str. 112. Dále k tomu také např.

Regulována je také možnost obcí uzavírat veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti na základě veřejnoprávní smlouvy. Zatímco dosavadní úprava veřejnoprávních smluv o přenosu příslušnosti přestupkové agendy vycházela z obecných ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách⁹⁴ a dále z příslušných ustanovení obecního zřízení,⁹⁵ § 105 PřesZ uzavírání takových veřejnoprávních smluv ve dvou rovinách. Nově je možné uzavření veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti mezi obcí na jedné straně a obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem na straně druhé. Podmínka stejného správního obvodu zůstává zachována. Druhá rovina omezení pak spočívá v rozsahu přenášené působnosti – zatímco dle dosavadní úpravy bylo nutné přenášený rozsah působnosti vymezit ve veřejnoprávní smlouvě, nově je možné přenést pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků.

Zákonodárce odůvodnil omezení uzavírání veřejnoprávních smluv jednak snahou zabránit matení adresátů veřejné správy, ke kterému mohlo docházet v důsledku přenášení pouze části přestupkové příslušnosti, a dále snahou omezit pokřivování systému výkonu agendy, ke kterému mohlo docházet nevhodně uzavíranými smlouvami. Přestože považují takový přístup jako pozitivní z hlediska toho, že skutečně může v praxi přispět k větší přehlednosti, domnívám se, že měl zákonodárce stanovit v přechodném ustanovení § 112 odst. 8 PřesZ lhůtu, dokdy musí být veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků uzavřené do 30. 6. 2017 transformovány tak, aby odpovídaly zákonným podmínkám stávající úpravy. Koneckonců jak uvádí M. Kopecký⁹⁶, požadavky ustanovení § 105 se nyní na veřejnoprávní smlouvy o přenosu přestupkové příslušnosti uzavřené před účinností stávající úpravy uplatní pouze v případě jejich změn, kdy by měly být uzavřeny v souladu s touto stávající úpravou.

MATES, Pavel: K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. Právní rozhledy, číslo 3/2017. [online]. [cit. 2019-03-20]. Dostupné v systému Beck-online.

⁹⁴ § 160 SŘ an.

⁹⁵ § 63 OZř

⁹⁶ KOPECKÝ, M. *Principy nové úpravy řízení o přestupku*. In: FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9, str. 114.

5.1.1. Požadavky na oprávněnou úřední osobu

Nová právní úprava zavádí zvláštní ustanovení o požadavcích na úřední osoby oprávněné na základě vnitřního předpisu správního orgánu nebo pověření vedoucím správní orgánů k provádění úkonů správního orgánu (zkráceně oprávněné úřední osoby). Jako požadavek na tyto oprávněné osoby je nově zavedeno buď vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v ČR, nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a současně složit zkoušku odborné způsobilosti u Ministerstva vnitra.

Za účelem zajištění splnění takových požadavků a zachováním personálního obsazení pro výkon takových činností zákon v ustanovení § 112 odst. 9 upravuje přechodné období do 31. 12. 2022, kdy činnost oprávněné úřední osoby může vykonávat také osoba nesplňující výše uvedené podmínky. I po této době může vykonávat činnost oprávněné úřední osoby také osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich. Zde může vzniknout otázka ohledně oné praxe, neboť zákon uvádí pouze přestupky a nikoliv jiné správní delikty, takový výklad by ovšem podle mě neodůvodněně činil rozdíly mezi úředními osobami, které po stanovenou dobu projednávaly přestupky, a úředními osobami, které projednávaly jiné správní delikty. Je tedy patrně nutné vykládat zmíněnou podmínku vzhledem k § 112 odst. 1 PřesZ.⁹⁷ Je také nutno podotknout, že v případě předsedy přestupkové komise, jenž na základě § 61 odst. 2 PřesZ musí splňovat požadavky na oprávněné úřední osoby dle § 111 PřesZ, se ustanovení umožňující splnění požadavků alternativně prostřednictvím 10leté praxe neuplatní. Z toho plyne, že od 1. 1. 2023 tak v případě předsedů komisí bude vyžadováno splnění požadavků na oprávněnou úřední osobu podle § 111 zákona o odpovědnosti za přestupky.⁹⁸

⁹⁷ STRAKOŠ, Jan: *Zákon o přestupcích po novele - vybrané problémy (I.)*, Správní právo, číslo 1/2016. [online]. [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/1-16-jan-strakos-pdf.aspx>

⁹⁸ Závěr č. 161 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017. [online]. [cit. 20. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-161-2018.aspx>

5.2. Zahájení a průběh řízení o přestupku

Z hlediska zahajování řízení o přestupku považují za podstatnou změnu skutečnost, že je zcela ovládáno zásadou oficiality a bylo upuštěno od tzv. návrhových přestupků, což byl určitý zákonem vymezený okruh přestupků. Současná právní úprava nepřevzala koncepci ustanovení § 63 přestupkového zákona 1990 a řízení je tak zahajováno výlučně z moci úřední. Správní orgány tak mají dle § 78 zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupovat z moci úřední.

V souvislosti s tím došlo ke změně okruhu účastníků řízení o přestupku, kterými jsou obviněný, poškozený a dále vlastník věci, která má být nebo byla zabráná. Určitou podobnost s návrhovými přestupky předchozí úpravy lze spatřovat ve speciálních případech, kdy je potřeba souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku. Okruh takových přestupků je stanoven zvláštními zákony⁹⁹ a v takovém případě lze řízení zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat, jen pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku poskytne souhlas.

Osobě přímo postižené spácháním přestupku není zákonem přiznáno postavení účastníka řízení, ale můžeme o ní na základě procesních práv, které jí jsou zákonem svěřeny v ustanovení § 71 PřesZ, hovořit jako o osobě zúčastněné na řízení. Jako další osoby zúčastněné na řízení zákon stanoví v § 72 PřesZ zákonného zástupce obviněného, opatrovník obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí a přiznává jim procesní práva, která zmíněné osoby mohou vykonávat pouze ve prospěch obviněného, kterým je v těchto případech mladistvý.

5.2.1. Ústní jednání

Poměrně zásadní změnou v rámci správního trestání je sjednocení průběhu řízení vzhledem k institutu ústního jednání. Zatímco přestupkový zákon 1990 stanovil pro přestupky fyzických osob obligatorní ústní jednání v prvním stupni na základě svého § 74, pro jiné správní delikty právnických osob a podnikajících

⁹⁹ Např. § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích určuje, kdy je v případě přestupků proti občanskému soužití vyžadován souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku

osob bylo nutné vycházet z obecné úpravy správního řádu, který stanovil, že správní orgán nařídí ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Správní orgány tak musely v případě nařizování ústního jednání pro projednání jiných správních deliktů zvažovat dvě roviny: zda je nutné ke splnění účelu řízení a dále zda je nezbytné k uplatnění práv účastníků (tedy zejména obviněného).

Soudní praxe vnímala tento procesní dvojitý režim, kdy v případě přestupků bylo ústní obligatorní a v případě jiných správních deliktů nikoliv zabývat. Ze soudních rozhodnutí, které se této problematice věnovaly, lze zmínit například usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010-82¹⁰⁰, který se zabýval řízením o jiném správním deliktu projednávaném Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a rozšířený senát NSS uvedl, že české mediální právo se neodlišuje od obecné úpravy správního trestání a tedy v případě řízení o správním deliktu spadá pod čl. 6 EÚLP ve smyslu trestního obvinění a měly by být při tomto řízení respektovány zásady ústnosti, přímosti a bezprostřednosti, které zajišťují, aby orgán rozhodující o vině a sankci za správní delikt byl autenticky přítomen a bezprostředně ovlivněn před ním provedenými důkazy. Rozšířený senát dále uvedl, že *„dokazování tedy musí být primárně prováděno při ústním jednání, o jehož konání bude účastník sankčního řízení předem vyrozuměn ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu, aby mohl případně využít svého práva být přítomen a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit. Pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 správního řádu.“* Výše uvedené závěry rozšířeného senátu byly potvrzeny například v rozhodnutí NSS ze dne 8. 8. 2013 sp. zn. 4 As 34/2013, který výše uvedené závěry označil jako obecně platné v oblasti dokazování ve správním trestání.

Naproti tomu lze najít judikaturu, která nutnost nařízení ústního jednání relativizují, takovým je například rozhodnutí NSS ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 8 As 110/2015, v němž soud konstatuje, že v případě jednoduchého případu, jakým zde je původní řízení o deliktu provozovatele vozidla, které bylo

¹⁰⁰ Publikováno ve sbírce soudních rozhodnutí pod č. 2633/2012 Sb. NSS

zaparkované na placeném parkovišti bez platného parkovacího lístku, za daných okolností nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv stěžovatelky nezbytné nařizovat ústní jednání. Případný nedostatek ústního jednání dle čl. 6 EÚLP je zhojen prostřednictvím možného soudního přezkumu, kdy dle § 51 SŘS lze věc projednat bez nařízení jednání, pouze pokud účastníci řízení s tím souhlasí. Kromě výše uvedeného soud uvedl, že obligatorním ústním jednáním řízením je přestupkové řízení specifické, a poukázal na (v té době připravovaný) zákon o odpovědnosti za přestupky, který od obligatorního ústního jednání upouští.

Nová úprava ústního jednání při přestupkovém řízení tedy v ustanovení § 80 odst. 1 stanoví, že správní orgán může nařídít ústní jednání. Na druhou stranu však v odstavci druhém stanoví obligatorní nařízení ústního jednání a to: 1. v případě, že obviněný o to požádá a je to nezbytné k uplatnění jeho práv, 2. v případě, že je to nezbytné pro zjištění stavu věci (zde žádost obviněného není potřeba) a 3. v případě, že obviněným je mladistvý (žádost taktéž není potřeba).

V souvislosti s výše uvedeným je upraveno, že obviněný musí být poučen, přičemž zákon nestanoví způsob, jak a kdy má poučení proběhnout. Domnívám se, že k poučení by mělo dojít písemně¹⁰¹, a nejvhodnější poučení podle mne připadá v úvahu v souvislosti s oznámením o zahájení řízení.¹⁰² Otázkou však je, kdy bude splněna podmínka nezbytnosti uplatnění práv obviněného. Domnívám se, že to bude muset posuzovat správní orgán vzhledem ke konkrétním okolnostem případu. Zároveň však bude patrně potřeba, aby obviněný vylíčil důvody, proč by mělo být ústní jednání nařízeno. K příliš obecným důvodům v žádosti či žádost bez odůvodnění by tak správní orgán patrně nemusel přivolit a žádost usnesením zamítnout.¹⁰³

¹⁰¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1, str. 690–691.

¹⁰² KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-211-0, str. 447. Podobně též POTĚŠIL, Lukáš: *Nařízení ústního jednání o přestupku*. Právní rozhledy, číslo 23-24/2017. [online]. [cit. 2019-03-20]. Dostupné v systému Beck-online.

¹⁰³ K tomu např. Vzor usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání. In: KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů: podle právního stavu k 1. 7. 2017*. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-207-3, str. 248–249.

Domnívám, že nová úprava nařizování ústního jednání není jednoznačně pozitivní, neboť přestože přinesla určité sjednocení, co se týče přestupků a dřívějších jiných správních deliktů (což je samozřejmě způsobeno celkovou reformou správního trestání), na druhé straně lze podle mne reálně hovořit o větším zatížení správních orgánů právě z důvodu nutnosti zvažovat, kdy ústní jednání nařídít a kdy ne. Nadto je důležité zmínit, že v případě zamítnutí žádosti obviněného o nařízení ústního jednání je možné podat odvolání a může tak docházet k prodlužování řízení o přestupku. Na druhé straně správní orgán má možnost takovým průtahům zabránit v případě, kdy obviněný o ústní jednání požádá, pak ho zkrátka nařídít. Prospěšnost zavedení fakultativního ústního jednání poskytne teprve až v průběhu času správní praxe.

5.2.2. Dokazování

V souvislosti s výše zmíněným ústním jednáním považuji za pozitivní změnu ustanovení § 82, které je zvláštní úpravou dokazování vůči obecné úpravě § 51 správního řádu. Obecně lze k podkladům pro vydání rozhodnutí říci, že jejich získávání se bude nadále řídit převážně ustanoveními správního řádu (na základě subsidiarity dle § 1 odst. 2 SŘ), avšak výše uvedené speciální ustanovení výslovně zavádí institut výslechu obviněného jako jeden z více druhů důkazů.

Provedení výslechu obviněného stanoví zákon ve dvou formách, jednak obecně jako fakultativní („*správní orgán může provést výslech obviněného*“) a také ve formě obligatorní, kdy *správní orgán výslech obviněného provede, je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného*. Tato formulace v případě obligatorního výslechu odpovídá formulaci uvedené v případě žádosti obviněného o nařízení hlavního jednání, nicméně ustanovení o výslechu nepřebírá konstrukci žádosti obviněného o provedení jeho výslechu. Není však podle mě vyloučena možnost, aby v případě, kdy je vedeno řízení o přestupku bez nařízeného jednání, obviněný navrhl správnímu orgánu, aby provedl jeho výslech.¹⁰⁴ Správní orgán pak na základě posouzení, zda je to nutné k uplatnění práv obviněného, nařídí ústní

¹⁰⁴ Lze uvažovat, zda by nebylo vhodné ve zjednodušené formě převzít některá ustanovení § 91 až § 95 TŘ.

jednání a výslech provede, nebo pro takový postup neshledá důvody a řízení bude pokračovat bez nařízeného ústního jednání.

Samotný průběh výslechu obviněného není upraven, bude se tedy řídit příslušnými ustanoveními správního řádu, zejména např. ustanovením § 18 SŘ, co se protokolace týče. Je otázkou, zdali by neprospělo legislativní rozpracování průběhu procesu, částečně po vzoru trestního řádu.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo porovnat právní úpravy správního trestání před a po reformě správního práva trestního a zodpovězení otázky, zda se zákonodárci podařilo v rámci reformy odstranit nedostatky právní úpravy účinné do 30. 6. 2017, tedy zda byly nedostatky odstraněny bez dalšího nebo zda některé nedostatky přešly do stávající úpravy, případně zda nová právní úprava vykazuje některé problematické otázky, které budou muset být řešeny v budoucnu.

Účelem reformy správního práva trestního bylo napravit dlouhodobě neutěšený stav právní úpravy správního trestání, který spočíval v neodůvodněné roztržitosti a nekoncepčnosti právních předpisů. Před reformou správního práva trestního bylo možno rozlišovat správní delikty v širším pojetí na přestupky, kterých se zpravidla mohly dopustit pouze fyzické osoby, a jiné správní delikty, jež se dále dělí na správní delikty právnických osob, správní delikty podnikajících fyzických osob, jiné správní delikty fyzických osob, disciplinární delikty a tzv. správní pořádkové delikty.

Naproti tomu správními delikty v užším pojetí jsou pouze přestupky, správní delikty právnických osob, správní delikty podnikajících fyzických osob a jiné správní delikty fyzických osob. Takto vymezené správní delikty bývají někdy označovány jako tzv. pravé, zatímco správní pořádkové delikty a disciplinární delikty bývají označovány jako nepravé z důvodu jejich odlišných objektů.

Přes veškeré podobnosti jednotlivých druhů správních deliktů v užším pojetí spočívajícím hlavně ve shodnosti objektu, kterým je zejména řádný výkon veřejné správy, byl právní stav správního trestání před reformou nedostatečný z hlediska absence obecné úpravy odpovědnosti za jiné správní delikty a řízení o nich. Tuto obecnou úpravu odpovědnosti a úpravu řízení poskytoval pouze přestupkům zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. V případě jiných správních deliktů bylo nutné užití jednotlivých zvláštních zákonů, které však neobsahovaly dostatečnou úpravu odpovědnosti, a dalším problémem byl velký počet těchto zvláštních zákonů a následkem toho byla nepřehlednost právní úpravy správního trestání. V případě řízení o jiných správních deliktech bylo nutné užití správního řádu jako zákona, jenž upravuje správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, které zakládá, mění či ruší práva a povinnosti, což odpovídá

rozhodnutí o vině a trestu za správní delikt. Správní řád je však obecným právním předpisem, který neobsahuje instituty specifické a potřebné pro oblast trestání.

Z tohoto hlediska považují reformu správního práva trestního za úspěšnou, neboť se zákonodárci podařilo odstranit základní nedostatek spočívající ve výše uvedeném legislativním deficitu. Reformou došlo totiž k terminologickému i právnímu sjednocení, kdy jiné správní delikty jsou s účinností od 1. 7. 2017 přestupky, a nově tak se jich mohou dopustit nejen fyzické osoby, ale také právnické osoby a podnikající fyzické osoby.

Legislativní mezera spočívající v absenci obecné hmotněprávní a procesněprávní úpravy, která za právní úpravu účinné do 30. 6. 2017 byla vyplňována soudní judikaturou, byla odstraněna především zákonem č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Díky tomu tedy odpadla nutnost řešit legislativní nedostatky pomocí analogie, což hodnotím jako pozitivní z hlediska právní jistoty.

Na druhé straně se však domnívám, že zákonodárci se veškeré nedokonalosti správního práva trestního nepodařilo zcela odstranit, respektive byly vytvořeny nové problematické okruhy. Takovým přetrvávajícím problémem je například problematika tzv. nepravých správních deliktů, konkrétně pořádkových deliktů, vůči nimž se zákon o odpovědnosti za přestupky nevynezuje, a není tak bezrozporné, zda by neměly být posuzovány také jako přestupky.

Za nový možný problém můžeme považovat skutečnost, že zejména v důsledku přebírání právních institutů z trestního zákoníku a z trestního řádu dochází v praxi ke stále užšímu sblížení těchto dvou odvětví trestání a hranice mezi nimi se stává méně patrnou. Domnívám se, že v důsledku toho může být pro správní praxi zvýšena náročnost řízení o přestupcích, zejména co se týče posuzování odpovědnosti za přestupky, kdy je např. odlišována odpovědnost subjektivní v případě fyzických osob jako pachatelů, a odpovědnost objektivní v případě právnických osob či podnikajících fyzických osob jako pachatelů. To se koneckonců snaží zákonodárci řešit zvýšenými požadavky na úřední osoby, které mají řešit agendu správního trestání, v čemž lze tedy spatřovat také pozitiva.

Ohledně judikatury, která se vázala k právnímu stavu před reformou správního práva trestního, mám za to, že část soudních rozhodnutí uvedených

v diplomové práci pozbyla na důležitosti, zejména co se týče užití analogie přestupkového práva na jiné správní delikty, což je logické k výše uvedeným změnám. Nelze však říci, že by pozbyla na aktuálnosti zcela a domnívám se, že do budoucna soudní judikatura bude muset pokračovat ve výkladu určitých nejasností v oblasti hmotného i procesního správního práva trestního. Stále častější bude patrně potřeba aplikace nejen trestněprávní judikatury, ale stejně tak nauky trestního práva.

Jako zásadní problém považuji (a je tak označován i mezi odbornou veřejností) neustálý růst počtu norem a skutkových podstat přestupků v rámci zvláštní části správního práva. O tom svědčí mimo jiné změnový zákon, který v souvislosti s reformou správního práva trestního měl zajistit provedení terminologického sjednocení v souladu se zákonem o odpovědnosti za přestupky v případě zvláštních zákonů, kterých mění celkem 250. Reforma správního práva trestního se ovšem zásadním způsobem zvláštní části nedotýká, a otázku možnosti kodifikace a snížení růstu počtu norem a skutkových podstat tak bude patrně nutné řešit v budoucnu.

Seznam použité literatury

Odborná literatura

1. BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš a POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C. H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.
2. BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6.
3. FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ Kateřina, HORZINKOVÁ Eva a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
4. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9
5. 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.
6. HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4, str. 344-345.
7. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1.
8. JEMELKA, Luboš. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 2. V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074005015.
9. KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů: podle právního stavu k 1. 7. 2017*. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-207-3.
10. KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-211-0.
11. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 6., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2015. ISBN 9788074005671.
12. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.
13. POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.

14. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Dochází u nás k hypertrofii správní represe?* In: CHVÁTALOVÁ, Iva. *Současné trendy ve vývoji veřejné správy: soubor vědeckých statí.* Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. ISBN 978-80-86855-34-9.
15. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo.* Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
16. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* V Praze: C. H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
17. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.).* Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
18. ŠÁMAL, Pavel, Oto NOVOTNÝ, Tomáš GRIVNA, Jiří HERCZEG, Marie VANDUCHOVÁ a Rudolf VOKOUN. *Trestní právo hmotné. 8., přepracované vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-358-7.

Články z periodik:

1. MATES, Pavel. *Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky.* Trestněprávní revue, číslo 2/2018, [online]. [cit. 2019-03-21]. Dostupné v systému Beck-online.
2. MATES, Pavel: *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky.* Právní rozhledy, číslo 3/2017. [online]. [cit. 2019-03-20]. Dostupné v systému Beck-online.
3. POTĚŠIL, Lukáš: *Narižení ústního jednání o přestupku.* Právní rozhledy, číslo 23-24/2017. [online]. [cit. 2019-03-20]. Dostupné v systému Beck-online.
4. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Beneficium cohaesionis v řízení o přestupcích.* Správní právo, číslo 7/2018. [online]. [cit. 2019-03-20] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sp-7-18-praskova-pdf.aspx>
5. STRAKOŠ, Jan: *Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I).* Správní právo, číslo 1/2016. [online]. [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/1-16-jan-strakos-pdf.aspx>
6. VEDRAL, Josef. *K novému zákonu o přestupcích.* Správní právo, číslo 7-8/2017. [online]. [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx>

Online zdroje:

1. *Závěr č. 161 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017.* [online]. [cit. 20. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-161-2018.aspx>
2. *Závěr č. 163 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018* [online]. [cit. 13. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zaver-c-163-2018.aspx>
3. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.* [online]. [cit. 15. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>

Judikatura

1. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95
2. Rozhodnutí NSS ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 2 As 43/2006
3. Rozhodnutí NSS ze dne 16. 4. 2010, sp. zn. 1 As 27/2008
4. Rozhodnutí NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126 /2002
5. Rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007
6. Rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008
7. Rozhodnutí NSS ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009
8. Rozhodnutí NSS ze dne 23. 6. 2011 sp. zn. 5 As 10/2011,
9. Rozhodnutí NSS ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. 9 As 93/2014
10. Rozhodnutí NSS ze dne 30. 12. 2009, sp. zn. 8 Afs 56/2007
11. Rozhodnutí NSS ze dne 28. 2. 2011, sp. zn. 8 As 82/2010
12. Rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010
13. Rozhodnutí NSS ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 8 As 110/2015
14. Rozhodnutí NSS ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 6 As 106/2014
15. Rozhodnutí NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010-82
16. Rozhodnutí NSS ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008
17. Nález ÚS I. ÚS 1849/2010 ze dne 18. 2. 2010
18. Nález ÚS Pl. 14/09 ze dne 18. 2. 2010

Právní předpisy:

1. evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních hodnot (sdělení č. 209/1992 Sb., ve znění Protokolů na tuto Úmluvu navazujících)
2. Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)
3. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
5. zákon č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
6. zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
8. zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
9. zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích
11. zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Summary

The diploma thesis “The reform of the administrative criminal law” focuses on legislative changes in the Czech legal order, which were made by the Act No. 250/2016 Coll., on liability for infractions and relating procedure, Act No. 251/2016 Coll. on certain administrative infractions, and Act No. 183/2017 Coll., so called “amending act”. The aim is to analyze whether the reform of the administrative criminal law provides remedy to the shortcomings which were criticized by scholars, legal practitioners, judiciary as well as public.

Chapter One defines the basic terms that are needed for further purposes of the thesis. There are provided definitions of term administrative criminal law and administrative delict. Also there are listed types of administrative delicts with definition of their mutual differences.

Chapter Two describes the main legislative imperfections with which the case-law had to deal with. Furthermore, there is described the legislative procedure by which the aforementioned laws were approved.

Chapter Three deals with principles of administrative criminal law. There are mentioned basic principles of criminal law and the impact of the reform on them. Namely, there are defined for example: the principle of the presumption of innocence, prohibition of reformatio in peius or the principle of ne bis in idem.

Chapter Four is focused on selected changes in the substantive part of the administrative criminal law. The main effect of the reform is that the concept of administrative infractions covers the other existing administrative delicts, which are administrative delicts committed by individuals, legal entities, and individuals undertaking business. Furthermore, there are analyzed conditions, when liability for an administrative infraction arises.

Chapter Five deals with selected procedural institutes that are changed or introduced for administrative criminal law for the first time. In this chapter, there are mentioned basics of the administrative competence for the administrative infractions proceedings.