

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Ukládání správních trestů

Vypracovala: Adéla Nová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Balounová, Ph.D.

Plzeň, 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „*Ukládání správních trestů*“ vypracovala samostatně a že jsem veškeré prameny a literaturu, z nichž jsem pro účely této práce čerpala, řádně citovala.

V Plzni dne

.....

Adéla Nová

Poděkování

Chtěla bych poděkovat vedoucí mé diplomové práce JUDr. Janě Balounové, Ph.D., za odborné vedení práce, za cenné rady a připomínky, za odpovědi na mé dotazy a dále také za vstřícnost a ochotu.

Obsah

Úvod	1
1. Pojem správního trestání a jeho vývoj	3
1.1 Historie správního trestání.....	3
1.2 Pojem správního trestání	5
1.3 Zásady správního trestání.....	6
2. Ukládání správních trestů dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich	15
2.1 Obecně k ukládání správních trestů.....	15
2.2 Principy ukládání správních trestů	19
3. Kritéria pro ukládání správního trestu.....	24
3.1 Povaha a závažnost přestupku	25
3.2 Nevedení společného řízení.....	26
3.3 Přitěžující a polehčující okolnosti	27
3.4 Pokus přestupku	28
3.5 Spolupachatelé.....	29
3.6 Osobní poměry pachatele a jiné potrestání.....	29
3.7 Povaha činnosti právnické a podnikající fyzické osoby.....	31
3.8 Právní nástupce.....	31
3.9 Příznivější zákon u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku	32
4. Ukládání správních trestů za více přestupků.....	33
5. Prostředky nahrazující uložení správního trestu	36
5.1 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu	36
5.2 Upuštění od uložení správního trestu	38
5.2.1 Upuštění od uloženého trestu či jeho snížení správním soudem.....	41
6. Ukládání správního trestu ve zvláštních řízeních podle přestupkového zákona.....	42
6.1 Příkazní řízení.....	42
6.2 Příkazní řízení na místě	45
7. Ukládání správních trestů mladistvým	48
8. Uložení pokuty	53
8.1 Mimořádné snížení výměry pokuty.....	56
9. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku.....	60
Závěr.....	64
Resumé	66
Prameny.....	67

Seznam zkratek

ZOPŘ- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Přestupkový zákon- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

SpŘ- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

SŘS- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Ústava ČR- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

ESLP- Evropský soud pro lidská práva

EÚLP- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva o lidských právech- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Tr. zákoník- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Občanský zákoník- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Vodní zákon- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

Tr. řád- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudní

Úvod

Tato diplomová práce se věnuje tématu ukládání správních trestů podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jako základního pramene hmotněprávní i procesněprávní úpravy správního trestání. Z důvodu limitujícího rozsahu práce je výchozím pramenem této práce pouze tento obecný předpis správního trestání a správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), přičemž na určité odchylky v některých zvláštních zákonech se budu snažit upozornit. Tato práce nepojednává o trestech za správní disciplinární delikty ani za správní pořádkové delikty, ale vycházejíc z dnešní terminologie, se zaměřuje jen na přestupky jako jednu z podkategorií správních deliktů. Mým cílem je osvětlit problematiku ukládání správních trestů a upozornit na některé nedostatky, které v praxi mohou působit nejasně, nepřehledně či neefektivně. Záměrně se v druhé části práce budu věnovat spíše kontroverzním tématům jako je ukládání správních trestů mladistvým, upuštění od uložení správního trestu nebo příkaznímu řízení, jehož jednodušší odvozená forma příkazního řízení na místě má v praxi časté uplatnění. Při psaní budu vycházet z odborných publikací, článků, ale také judikatury Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu České republiky.

Toto téma jsem si vybrala, protože považuji za výhodu v životě mít určité znalosti v tomto oboru, ať už v pozici běžného občana či v profesním životě. Důležitým hlediskem pro výběr tohoto tématu pro mne bylo také využití v praxi. Zatímco je obecně velmi oblíbené mezi studenty právo trestní, právo přestupkové mě lákalo ještě více, neboť mám za to, že je studenty nedoceněné, a přitom minimálně stejně zajímavé jako právo trestní.

Nejdříve bych chtěla práci zahájit stručným shrnutím historie ukládání správních trestů pro pochopení vývoje správního trestání až do současnosti. Považuji za důležité z počátku přiblížit pojmy správního trestání, přestupku a správního trestu. Poté bych se chtěla přesunout k tématu, které je dle mého klíčové pro pochopení správního trestání a pro interpretaci platné právní úpravy správního trestání, což jsou zásady správního trestání. Tyto zásady, mnohdy odvozené od zásad trestního práva a vycházející především z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci a z obecných principů demokratického právního státu uznaných i mezinárodními smlouvami, tvoří oporu pro celou úpravu přestupkového práva a jsou využívány i v rámci správního uvážení.

Poté se dostanu k materii, která tvoří jádro mé diplomové práce, tedy principy ukládání správních trestů a kritéria, ke kterým je správní orgán, při rozhodování se o druhu a výměře správního trestu, povinen přihlížet. V kapitole zmíním i ukládání správních trestů za více přestupků, jinak také souběhy, které mají své specifické zásady a pravidla.

Dále se v práci věnuji, dle mého velmi interesantním tématům jako je upuštění od uložení správního trestu nebo zvláštní řízení, ve kterých se správní trest také ukládá, ale v určitých ohledech jiným způsobem a za jiných podmínek. Budu se tedy zabývat příkazním řízením a příkazním řízením na místě. Zvláštní ustanovení o mladistvých zohledňuje přestupkový zákon po vzoru zákona č. 2018/2003, o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů. V této kapitole bych se chtěla zabývat potřebě zvláštního přístupu k mladistvým a efektivností a účinností jednotlivých druhů správních trestů ukládaných mladistvým.

Dospěla jsem k názoru, že nebude prostor pro všechny druhy správních trestů, a tak do posledních dvou kapitol zařadím jen ukládání pokuty jako nejvyužívanější správní trest a zveřejnění rozhodnutí o přestupku, které pokládám, v jistém slova smyslu, za nedostatečně prozkoumané a využívané. U zveřejnění rozhodnutí o přestupku bych se ráda zabývala jeho funkcí v současné době, kdy „špatná pověst“ z deliktu nemusí nutně znamenat pro právnickou osobu dostatečný trest.

1. Pojem správního trestání a jeho vývoj

1.1 Historie správního trestání

Samotný pojem správní delikt se objevuje v českých zemích okolo druhé poloviny 18. století, kdy panovník měl zájem na tom, aby se stát aktivně podílel na regulaci ve všech oblastech života společnosti. Doba, o které mluvíme, je doba Marie Terezie, ale možná spíše jejího syna Josefa II., v jehož Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech na ně z roku 1787 byl samotný pojem správní delikt poprvé vymezen. Do roku 1873 se v průběhu let několikrát měnila pravomoc soudu nebo správních orgánů k postihu správních deliktů. Rok 1873 však definitivně na nějaký čas stanovil, že veškeré přestupky obsažené v trestním zákoně z roku 1803 budou patřit do působnosti soudů a ty, které nebyly stanoveny v trestním zákoně, budou patřit do působnosti správních vrchností. Některé pravomoci v oblasti správního trestání patřily i obcím a vycházely z českého obecního zřízení z roku 1864, podle něhož mohla obecní zastupitelstva stíhat porušování nařízení vydaných místní policií. Podobnou konstrukci měla i Morava a Slezsko. Ještě v roce 1854 vydané císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, umožňovalo ukládat i tělesné tresty obecně za porušení policejních předpisů proti veřejnému pořádku a správě. Byla to ministerská nařízení, která v dalších letech zdokonalovala tehdejší úpravu upřesňováním některých institutů správního trestání, jako byly například sankce, opravné prostředky nebo kvalifikační požadavky úředníků. Přesto z historických faktů vyplývá, že úprava správních přestupků byla roztržštěná a až do období 1. republiky byly skutkové podstaty obsaženy v mnoha právních předpisech různé právní síly.

Ačkoliv období 1. republiky naznačovalo, že by bylo vhodné reformovat správní trestání, tak k tomu po několika neúspěšných pokusech nedošlo. Rok 1935 byl mezníkem v tom, že subjektem přestupku už nemusela být jen fyzická osoba. Zákon č. 77/1935 Sb., o dopravě motorovými vozidly, a zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu, umožňovaly uložit trest orgánu právnické osoby, který ji zastupoval pro nesplnění povinnosti postihující právnickou osobu. Po druhé světové válce bylo navázáno na předchozí vývoj a vracelo se především k předpisům, které platily do okupace německými vojsky. Podstatnou změnu zaznamenala organizace místní správy po roce 1945, a tak přešla pravomoc trestat ve správním právu na okresní národní výbory. „V rámci rozsáhlé kodifikační akce označované jako tzv. právnícká dvouletka po roce 1948 byly fakticky likvidovány ústavně zaručené osobní svobody

*a politická práva a vytvořen systém legalizované represe a nezákonnosti.*¹ Byl přijat trestní zákon správní (zákon č. 88/1950 Sb.) a trestní řád správní (zákon č. 89/1950 Sb.). Zvláštností a nepřiměřeností trestního zákona správního bylo, že národní výbory mohly ukládat za přestupky obsažené ve zvláštní části tohoto zákona i tresty odnětí svobody či propadnutí jmění. Tyto zákony nezohledňovaly závažnost protiprávního jednání a v některých případech úprava působila stejně represivně jako u trestných činů, což se projevovalo například praktikami rozhodujících orgánů, kdy mohly nekontrolovaně na osoby uvalovat vazby a provádět domovní a osobní prohlídky. Myšlenka ochrany zájmů pracujícího lidu a výchovy dodržování pravidel socialistického soužití odporovala zásadě subsidiarity trestní represe tak, jak ji známe dnes. I v této době zůstala úprava skutkových podstat přestupků značně roztržštěná, i když původní záměr byl jiný. „V 50. letech byla definitivně prolomena zásada, že správněprávní odpovědnosti mohou nést pouze fyzické osoby. Prvním předpisem, který obsahoval skutkovou podstatu správního deliktu právnických osob (tehdy organizací), bylo vládní nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích, což se ale poté rozšiřovalo i do dalších právních předpisů.“² Bylo běžné, že porušení zákona právnickou osobou bylo trestáno mnohem přísněji a právní předpisy obsahovaly vyšší sazby u správních trestů. V roce 1961 vystřídal tuto úpravu zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů pro zajišťování socialistického pořádku, který kladl důraz na výchovný aspekt a zavedl mírnější správní tresty. V tomto období byly voleny nové orgány rozhodující méně závažné případy porušení socialistické zákonnosti, místní lidové soudy. Ty fungovaly vždy v daném obvodu, ale ne všude byly zřízeny. Zákon č. 60/1961 Sb. vydržel až do roku 1990, kdy byl přijat zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích a jenž je předchůdce dnes platného zákona.

Po roce 1990 došlo k zásadním změnám a návratu k demokraticky založené společnosti, která dodržuje základní lidská práva a svobody. Byly navraceny zpět správní disciplinární delikty, které v době komunistického režimu zcela ztratily svůj smysl. Dále zůstaly zachovány správní pořádkové delikty a jiné správní delikty, kterých se mohou dopustit jen právnické osoby či podnikající fyzické osoby. Přestupky tak v úpravě po roce 1990 mohly být spáchány pouze fyzickou osobou

¹ PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-084-0.

² MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

nepodnikající. Dnešní úprava má členění správních deliktů nastavené jinak, a to na přestupky (ať už je spáchá osoba právnická či fyzická), správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty. Problém činily právě tzv. jiné správní delikty, neboť pro ně nebyla nikdy přijatá obecná úprava, a tak to vyvolávalo v praxi časté potíže a nejasnosti. Právě roztržitost úpravy volala po přijetí kodifikovaného kodexu správního práva trestního, jímž se stal zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který nezahrnuje disciplinární delikty ani tzv. pořádkové delikty. Z důvodu obav velkého rozsahu kodifikace a některých skutkových podstat přestupků upravených zvláštními zákony, jejichž úprava je úzce spojena s povinnostmi na daném úseku správního práva, nebyly do přestupkového zákona včleněny jednotlivé skutkové podstaty přestupků. „*Ty skutkové podstaty přestupků, které se vztahují k více oborům veřejné správy a takové, které nemají odpovídající pozitivní hmotněprávní úpravu (např. přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, proti majetku), jsou obsaženy ve zvláštním zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích*“³ a zvláštní zákony obsahují v návaznosti na svou specifickou úpravu povinností své vlastní skutkové podstaty přestupků.

1.2 Pojem správního trestání

Obecně trestáním, když odhlédneme konkrétně od správního práva, se rozumí stíhání porušení pravidel chování, která jsou podle platného právního řádu významná pro společnost, orgány veřejné moci, aby se působilo represivně vůči pachateli a mohl mu být uložen přiměřený a spravedlivý trest. „*Správním trestem lze rozumět opatření státního donucení, které ukládá příslušný správní orgán po provedeném řízení a kterým se působí újma pachateli za spáchaný přestupek.*“⁴ Trest způsobuje pachateli újmu a také se jedná o určitou povinnost, jež má plnit mimo jiné i funkci výchovnou. Zatímco v trestním právu je pravomoc ukládat tresty svěřena výhradně soudům (soudní trestání) jako nezávislým orgánům v systému dělby moci, tak ve správním právu tato pravomoc náleží správním orgánům (správní trestání). Trestní právo a správní právo k sobě mají relativně blízko, jelikož cíl těchto dvou právních odvětví je zejména chránit důležité zájmy stanové jak ústavními zákony, tak normativními právními akty. Jejich spolupráci stvrzuje

³ 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.

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

zásada subsidiarity trestní represe, která stanoví pravidlo, že pokud je možné konkrétní protiprávní jednání dostatečně sankcionovat na základě přestupkového práva, pak se má použít trest na základě přestupkového práva jako zastupitele mírnějšího postihu pro pachatele. Hlavní roli zde hraje zejména tzv. stupeň společenské škodlivosti protiprávního jednání a závažnost deliktu. Správní právo tedy řeší méně závažné protiprávní jednání.

Správní trestání, tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, je u nás velmi široce uplatněno ve srovnání s jinými evropskými státy. Český právní řád obsahuje velkou řadu právních předpisů se skutkovými podstatami přestupků, jako např. zákon o advokacii (č. 85/1996 Sb.), zákon o myslivosti (č. 449/2001 Sb.), zákon o zadávání veřejných zakázek (č. 134/2016 Sb.), zákon o státní sociální podpoře (č. 117/1995 Sb.) atd. Rozsah správního práva a především v tomto případě přestupkového práva je obrovský, ale úprava zásahů do práv a svobod jednotlivce v rámci správního trestání není pojímána dostatečně určitě směrem právě ke správnímu právu. Pravomoc správních orgánů rozhodovat o vině a trestu za správní delikty se neopírá o výslovnou ústavní úpravu. Článek 90 Ústavy ČR hovoří jen o trestných činech a o rozhodování o vině a trestu soudy. Zákonodárce tedy určuje, co máme pokládat za trestný čin a co naopak za přestupek, protože *a contrario* Ústava ČR, jakkoliv nestanoví žádnou překážku pro to, aby se svěřilo správním orgánům rozhodování o některých deliktech. Podle § 2 odst. 1 ZOPŘ je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Správní trest, jak tedy z předchozího textu logicky vyplývá, lze uložit jen v řízení o přestupku a je spojen jen se spácháním přestupku. Pořádkové správní delikty či disciplinární správní delikty nejsou upraveny primárně přestupkovým zákonem.

1.3 Zásady správního trestání

Ústava ani Listina o požadavcích na trestání správních deliktů přímo nehovoří, přesto pod vlivem judikatury Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva, soudů rozhodujících ve správním soudnictví, ale i soudů trestních došlo k tomu, že řada ústavních zásad platných pro postihy za trestné činy se uznává i pro oblast správního trestání. Tyto zásady by se daly označit jako zásady

demokratického a právního státu, které platí pro jakékoliv uplatňování veřejné moci. K respektování těchto zásad i ve správním trestání značně přispěla Rada Evropy a ratifikované mezinárodní smlouvy (jako Mezinárodní pakt o občanských a politických právech). V roce 2007 to potvrdil i Nejvyšší správní soud: „*Pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva „trestním obviněním“ ve smyslu svého článku 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že článek 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotněprávní garance).*“⁵ Doporučení Rady Evropy, ačkoliv jsou právně nezávazné, sehrála také svou roli i v naší české právní úpravě. Byla to například doporučení Rady Evropy (91) 1 o správních sankcích, doporučení Rady Evropy (80) 2 týkající se správního uvážení nebo doporučení Rady Evropy (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů. „*Porušení základních principů trestání má ústavněprávní rozměr a jednotlivec se může domáhat ochrany před Ústavním soudem. Tyto principy vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel, jsou nositeli určitých hodnot, k jejichž ochraně realizace trestního práva soudního i správního směřuje.*“⁶

Základní principy mají sice deklaratorní význam, ale podstatně nám vytváří pozadí a meze, které se nesmí v řízení o přestupku překročit. Jedná se o hodnoty, na které musí být dbáno v každém jednotlivém řízení. *Princip nullum crimen sine lege* (žádný trestný delikt bez zákona) a *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona) stanoví, že podmínky odpovědnosti za správní delikt (přestupek), skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty jsou stanoveny zákonem a žádné jiné skutkové podstaty nebo tresty nelze trestat. Výčet správních trestů má být uzavřený a nelze k trestání přistupovat způsobem nezákonným, ba naopak je třeba pevně stanovit pravidla pro výběr druhu a výměry trestu. Ve správním trestání je zákaz použití analogie v neprospěch pachatele (*in malam partem*) a to znamená, že se nesmí vytvářet nové skutkové podstaty přestupků na základě podobnosti skutkových okolností, nesmí se vytvářet podmínky odpovědnosti za přestupek,

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, čj. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁶ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

a to samé platí opět i pro nové správní tresty a ochranná opatření, která také nelze analogicky použít na podobný případ, pokud je to vše v neprospěch pachatele. Tyto principy jsou spojeny s požadavky Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, neboť je důležité, aby byla právní povinnost dostupná a předvídatelná pro své adresáty. Předvídatelnost a pevná vyšší forma právního předpisu, tedy zákona, je významným rysem moderních demokratických právních států. Další důležitou vlastností tohoto předpisu, jakož i dalších z trestní oblasti, je jasnost, určitost a přesnost, které mají zaručit právní jistotu adresáta v tom, že je možné být potrestán jen za ten skutek, který je přesně definován a vymezen v právním předpise. Požadavek na to, aby byly znaky správních deliktů určité, vyjádřil i ESLP⁷, když zdůraznil, že čl. 7 odst. 1 EÚLP vyžaduje, aby trest i trestný čin byly jasně definované zákonem, protože je důležité, aby znění zákona rozuměl především jednotlivec a dokázal si ze znění předpisů odvodit možnou trestněprávní odpovědnost, která by mohla nastat. Zákonodárce omezuje správní orgány i v ukládání správních trestů a ochranných opatření i tím, že určuje rozmezí sazeb pro jednotlivé správní tresty a vyjadřuje tak tím i společenskou škodlivost určitého druhu správního deliktu. Přestupek se posuzuje obecně podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, ale stále je možné uplatnit výjimku pro pachatele příznivou, kdy lze posuzovat trestnost činu podle zákona pozdějšího, pokud je to pro pachatele výhodnější. Tato výjimka však neplatí pro výběr druhu trestu nebo ochranného opatření, protože ty se vždy budou ukládat podle zákona účinného v době, kdy se ukládá správní trest podle § 2 odst. 6 a 7 ZOPŘ.

Zásada přiměřenosti je velice důležitou zásadou v oblasti správního trestání, neboť klade důraz na rozhodování správních orgánů obecně (v přestupkovém právu to má významnou úlohu). Tato zásada vyjadřuje důrazný požadavek ukládat takové sankce, které dostatečně postihnou pachatele za jeho protiprávní skutek, ale zároveň pachatele nezlikvidují v dalším životě jak majetkově, tak i jiným způsobem. Je jen na rozhodnutí správního orgánu, aby zvolil vhodnou sankci, která bude dostatečně odstrašovat další potenciální pachatele stejného přestupku, ale nebude nepřiměřená pro pachatele, o jehož přestupku se právě rozhoduje. Účelem této zásady tedy není zasáhnout nepřiměřeným způsobem do poměrů dotčených osob, ale naopak uložit pachateli co nejmírnější sankci, která ale splní svou funkci spočívající v zabránění dalšího páchaní přestupku tímž pachatelem i jinými potenciálními pachateli.

⁷ Rozsudek ESLP z 18. 7. 2014, 45554/08, Ashlarba proti Gruzii.

Při ukládání sankce přestupkový zákon demonstrativně stanovuje situace nebo okolnosti, ke kterým by měl správní orgán zejména přihlížet při ukládání sankce za přestupek. Jedná se víceméně o závaznou pomůcku pro rozhodující orgán, která má pomoci správně, spravedlivě a přiměřeně určit sankci v konkrétním a individuálním případě. Význam zásady přiměřenosti například vyzdvihl ve svém nálezu Nejvyšší správní soud⁸ i Ústavní soud, který judikoval: „Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární, nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné (jak tvrdí Poslanecká sněmovna), ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“⁹

Princip rovnosti je jedním ze základních ústavních principů, který lze nepochybně aplikovat i ve správním trestání. Tento princip se projevuje zejména v rovině procesní, to znamená v řízení a vůbec zahájení řízení o přestupku. Princip rovnosti klade požadavek na stejné hmotněprávní i procesněprávní podmínky odpovědnosti pachatele a jeho potrestání za daný skutek. Jediný, kdo je vyňat z projednávání přestupku zcela, jsou osoby s diplomatickými výsadami a imunitou a prezident republiky. Ústavní soudci, příslušníci bezpečnostních sborů, poslanci a senátoři jsou prakticky vyňati z působnosti přestupkového zákona, ale to nezakládá nerovnost běžných občanů oproti těmto osobám, jen se projednávají tyto přestupky podle jiných zákonů, a ne orgány příslušnými dle ZOPŘ. „*Procesní exempce neznamená beztrestnost pachatele deliktního jednání. Znamená toliko to, že „jednání, které má znaky přestupku“ a je označeno jako „kárné provinění“, je projednáváno ve zvláštním procesním režimu (v kárném řízení) a je postihováno jinými sankcemi. Privilegium nestíhatelnosti soudce Ústavního soudu pro přestupek v „běžném“ přestupkovém řízení zakládá věcnou příslušnost Ústavního soudu kárně stíhat soudce Ústavního soudu za „jednání, které má znaky přestupku“. Konkrétně to znamená, že jednání, které má znaky přestupku, spáchané soudcem Ústavního soudu, nestíhá (neprojednává) správní orgán, který by jinak byl příslušný k projednávání přestupku podle zákona o přestupcích, nýbrž že takové deliktní jednání je projednáno v kárném řízení podle části čtvrté zákona o Ústavním*

⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.).

soudu.“¹⁰ Podobné řízení probíhá i u poslanců a senátorů, jejichž odpovědnost se řeší v disciplinárním řízení orgánem příslušné komory Parlamentu, pokud tomuto řízení dají přednost před klasickým řízením „obecným“ podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Příslušníci bezpečnostních sborů, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo osoby během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence (§ 4 odst. 5 zákona ZOPŘ) jsou povinně ze zákona vyňati z působnosti klasického přestupkového řízení před správním orgánem, jejich správní delikty se řeší výhradně podle jiných zákonů a jejich řešení a potrestání je svěřeno jiným subjektům. Je tomu tak proto, že „jednání, které má sice znaky přestupku, se projednává jako tzv. disciplinární delikt, tedy „(...) delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci (státní, profesní či jiné), se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, členského, resp. jinak specificky označeného vztahu. Odlišnost zde tkví zejména ve specialitě subjektu deliktu, kterým může být pouze osoba příslušející k dané instituci, a dále v objektu deliktu, jímž je disciplína, tedy právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce.“¹¹

Zásadu principu subsidiarity trestní represe z hlediska správního práva naplňuje materiální znak správního deliktu neboli společenská škodlivost. Požadavek společenské škodlivosti je stanoven v § 5 zákona ZOPŘ, kde je podmínkou přestupku společenská škodlivost. Tento princip požaduje omezit trestání jednotlivých činů jen na případy, které naplňují společenskou škodlivost takovou měrou závažnosti, že nedostačují jiné prostředky ani nástroje. Důsledky nedodržování tohoto principu dosahují až ústavněprávní roviny a porušují lidská práva a svobody. Za společenskou škodlivost lze považovat porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem.

Princip ne bis in idem znamená pravidlo, že s nikým nesmí být vedeno řízení opětovně pro týž skutek, stejně tak jako nikdo nesmí být pro týž skutek potrestán. Tento princip je nutno uplatnit v rovině stejného typu přestupku, za stejné druhy správních deliktů (jako např. přestupek a disciplinární delikt) a v rovině potrestání za přestupek, ale i za trestný čin. Z toho tedy vyplývá, že pokud máme stejného pachatele a stejný skutek a k tomu pravomocné rozhodnutí, tak už o tomto skutku

¹⁰ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/16 ze dne 13. 6. 2017 (U 12/85 SbNU 929).

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, čj. 1 As 20/2006-51, www.nssoud.cz.

nelze rozhodnout znovu v jiném řízení. Tento princip zaručující také právo na spravedlivý proces potvrdil Nejvyšší soud¹² i Nejvyšší správní soud: „*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.*“¹³

Princip presumpce nevinny je velmi významný princip, který má za cíl chránit obviněného z přestupku řádně provedeným řízením. „*Z presumpce nevinny vyplývá, že dokud nebyla pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného z přestupku, hledí se na něj, jako by byl nevinen. Princip presumpce nevinny je ústavní zásadou a součástí práva na spravedlivý proces.*“¹⁴ I Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku¹⁵ deklaroval, že tento ústavní princip ve správním řízení obecně platí a každou pochybnost v řízení je třeba vykládat ve prospěch obviněného. Prokázání viny obviněnému je úkolem správního orgánu a odpovědnost za řádně zjištěný skutkový stav nese také správní orgán. Úzce tento úkol souvisí se zásadou vyhledávací, která se zde uplatňuje stejně jako v právu trestním. Je jen na správních orgánech vyhledávat důkazy a další podklady pro rozhodnutí tak, aby o nich mohlo být řádně rozhodnuto. Správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (není třeba jako v minulosti zjišťovat přesný a úplný skutečný stav), a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Zásada materiální pravdy, která nám vyjadřuje zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti jak ve prospěch, tak v neprospěch obviněného, nestanovuje přímo přestupkový zákon, ale na základě vztahu subsidiarity se správním řádem si tuto velmi důležitou zásadu můžeme odvodit právě z obecného a základního předpisu správního práva, kterým je správní řád, č. 500/2004 Sb.

Zákaz reformace in peius neboli zákaz změny správního trestu k horšímu k tíži obviněného hraje zásadní roli v odvolacím řízení a je doslovně vyjádřen v § 98 odst. 2 ZOPŘ. Tato zásada se vztahuje na výsledek, a ne na samotné řízení, kdy tuto podstatnou poznámku a výklad judikoval v roce 2012 Nejvyšší správní soud: „*Zákaz reformationis in peius se totiž nevztahuje na samotné řízení, ale na jeho výsledek. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důležitá pro respektování*

¹² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, uveřejněné pod číslem 13/2009 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁴ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009, čj. 7 As 9/2009-66, www.nssoud.cz.

*zásady zákazu změny v neprospěch je zmíněná skutečnost, že absolutní výše ukládané pokuty nemůže převýšit částku uloženou prvostupňovým správním orgánem, tedy že konkrétní výsledek řízení nemůže vyznít v neprospěch obviněného z přestupku.*¹⁶ V souvislosti s okolnostmi případu, kdy mezi rozhodnutím prvostupňového orgánu a rozhodnutím o odvolání došlo ke změně právní úpravy, bylo třeba Nejvyšším správním soudem zdůraznit, že odvolací správní orgán může zohlednit přitěžující okolnost, která nebyla předmětem změny úpravy, pokud se postavení stěžovatele fakticky zlepšilo. Z již zmíněného ustanovení ZOPŘ je tedy jasně dáno, že odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu, výrok o náhradě škody nebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného, ale pokud shledá, že uložený správní trest je příliš mírný, může zrušit výrok o trestu (po případě výrok o náhradě škody nebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení) a vrátit danou věc prvostupňovému orgánu zpět k novému projednání se závazným právním názorem, který musí prvostupňový orgán zohlednit při svém dalším rozhodování. Z podnětu odvolacího správního orgánu má pak prvostupňový orgán možnost trest zvýšit, ale ani poté nesmí být upřeno obviněnému právo na odvolání neboli přezkum vydaného rozhodnutí. Jak z výše uvedeného vyplývá, nejedná se o zásadu absolutní, alespoň podle většinové odborné veřejnosti, která zastává názor, že zákon výslovně zakazuje rozhodnout v neprospěch obviněného jen v odvolacím řízení. Ačkoliv se objevují názory, že ani prvostupňový orgán by neměl rozhodnout opětovně v neprospěch obviněného jen na základě závazného právního názoru odvolacího správního orgánu nebo z důvodu toho, se vlastně tato zásada obchází prvostupňovým orgánem, tak se přikláním k většinovému názoru. Účelem odvolání je sice v podstatě zkontrolovat orgánem druhého stupně zákonnost, řádné zjištění skutkového stavu a procesní postupy orgánu prvního stupně, zda nebylo obviněnému nějakým způsobem porušeno právo na spravedlivý proces a právo na spravedlivý a adekvátní trest, ale odvolací řízení má za cíl pomoci napravit chyby způsobené např. poškozenému, jemuž náhrada škody byla vyčíslena nízko. Tedy nelze vztáhnout zákaz reformatio in peius i na řízení před prvostupňovým orgánem už jen proto, že by bylo upíráno právo na spravedlivý proces poškozenému. „V rámci nového správního procesu pak jsou (resp. mají být) všechny skutkové a právní otázky znovu hodnoceny a odvolateli je dána plná možnost k uplatnění

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2012, čj. 1 As 75/2012-76, č. 2728/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

*jeho práv, čímž je zachováno právo na spravedlivý správní proces.*¹⁷ Takto se k tomu zároveň vyslovil i Nejvyšší správní soud. Cílem takto nastavené úpravy je idea, že „*zákaz reformatio in peius omezuje obavu účastníka řízení podat opravný prostředek, aby výsledek řízení o opravném prostředku nevedl ke zhoršení jeho postavení podle rozhodnutí, proti němuž hodlá brojit.*“¹⁸

Specifická situace je pak u rozhodování o vině a trestu příkazem podle § 90 ZOPŘ. Podáním odporu (specifický opravný prostředek proti příkazu) se příkaz ruší a řízení pokračuje klasickým způsobem. V případě příkazu nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Toto pravidlo neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku po vydání příkazu.

Klíčovou zásadou tohoto tématu je zcela nepochybně *absorpční zásada*, která dopadá na ukládání správního trestu v případě, kdy tentýž pachatel spáchal více přestupků ještě předtím, než se o některém z nich zahájilo přestupkové řízení. Zde můžeme spatřovat jistou podobnost s trestním právem, které také upravuje trestním řádem společně řízení. Zásada absorpce je vyjádřena v § 41 odst. 1 ZOPŘ, ale může být dle úvahy správního orgánu doplňována zásadou asperační, jež se nachází v § 41 odst. 2 ZOPŘ. Z absorpční zásady vychází, že za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest (úhrnný správní trest) podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. V návaznosti na trestní právo, podle něhož se inspiroval v mnoha částech i ZOPŘ a převzal některé zásady, doprovází absorpční zásadu zásada asperační. Asperační zásada umožňuje správnímu orgánu zvýšit horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. V práci bude o těchto zásadách pojednáno ještě dále a podrobněji.

Zásada legitimního očekávání, která je upravena v § 2 odst. 4 SpŘ, je do jisté míry v nadneseném významu limitující v oblasti diskreční pravomoci správního orgánu, neboť zákon dává správnímu orgánu k dispozici mantinely neboli hranice, ve kterých musí rozhodnout (např. u ukládání pokuty je jen na úvaze správního orgánu, současně při postupování podle zákona a zákazu libovůle, jak

¹⁷ KOLMAN, Petr a Tomáš GRYGAR. Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2020, 2020(11), 37-40. ISSN 1805-8280.

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Karolinum, 2010, 2010(1), 203. ISSN 2336-6478.

vysokou pokutu obviněnému udělí), ale zároveň je vázán správní orgán dle základních zásad správního rozhodování předchozími případy a rozhodnutími v těchto případech, které se podobají okolnostmi či skutkově tomu danému konkrétnímu případu, který zrovna správní orgán rozhoduje. V zásadě tedy tato zásada cílí na to, aby správní orgány rozhodovaly tak, aby v podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Je třeba zdůraznit, že zásada legitimního očekávání nemá nic společného s právní kvalifikací přestupku, tudíž neplatí, že za stejný přestupek se uloží stejný správní trest ve stejné výši. Z povahy této zásady vyplývá, že má vliv i na zásadu rovného zacházení a nezneužívání úřední pravomoci v tom smyslu, že různým účastníkům nebo obviněným je měřeno různým metrem. Vázanost správní praxi nemůže být ani není absolutní bez možnosti odchýlení se od ustálené praxe, přesto je třeba jakoukoli odchylku řádně odůvodnit z důvodu toho, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, ale také z důvodu toho, že účastníci řízení vychází z předpokladu jisté právní jistoty a předvídatelnosti práva v demokratickém právním státě. Zde se tedy nalézá druhá rovina zásady legitimního očekávání, která se neprojevuje jen v tom smyslu, že správní orgány by měly postupovat podobně, ale objevuje se zde očekávání účastníků, kteří předpokládají určitý druh sankce a určitou výměru v návaznosti na již řešené případy. Zásada legitimního očekávání byla v minulosti nesčetněkrát vyzdvižena Ústavním soudem i Nejvyšším správním soudem. Toto propojení ústavní zásady se zásadami správními dokládá např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu: „*Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat. Nejvyšší správní soud ovšem poznamenává, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí nutně být libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*“¹⁹

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2006, čj. 2 As 7/2005, www.nssoud.cz.

2. Ukládání správních trestů dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

2.1 Obecně k ukládání správních trestů

Ukládání správních trestů jako uplatňování správněprávní odpovědnosti má mnoho funkcí. Blízkost správního práva s trestním právem hmotným i trestním právem procesním bylo patrné již u základních zásad správního trestání (zásad ukládání správních trestů) a zde rozhodně spatřuji návaznost na trestní právo a příbuznost s ním, kterou dokládá jak teorie, ale i praxe správních orgánů, správních soudů i evropských či některých mezinárodních organizací a orgánů. Můžeme jmenovat typické funkce i pro trestní právo, jako je funkce ochranná, preventivně-výchovná, reparační nebo represivní. Obecně je žádoucí, aby jednání, která zákonodárce označí jako protiprávní, byla spravedlivě a přiměřeně potrestána.

Cílem správního trestání je, stejně jako v trestním právu, odstranit správním trestem další potenciální pachatele od spáchání protiprávního jednání. Proto je třeba uložit takový správní trest, který bude dostatečně působit na pachatele, který spáchal přestupek, aby se v budoucnu takového chování vyvaroval, ale zároveň takový trest, aby odradil a varoval ty osoby, které se chystají takovýto čin spáchat také. Správní trestání k naplňování těchto funkcí nevyužívá trest, který by pachatele omezoval na osobní svobodě, neboť demokratické právní státy k těmto trestům přistupují spíše zdrženlivě z důvodu velkého zásahu do základních lidských práv. To souvisí také se společenskou škodlivostí a možností nápravy pachatele jinými prostředky, k čemuž nás směřuje už zásada subsidiarity trestní represe. Dalo by se konstatovat, že přestupky (nebo obecně správní delikty) jsou charakterizovány menší společenskou škodlivostí a nebezpečností než trestné činy. I když tuto myšlenku lze vyvrátit nálezem Ústavního soudu, kde mimo jiné konstatuje toto: „I když obecně platí, že stupeň společenské nebezpečnosti (škodlivosti) trestného činu je zpravidla typově vyšší, než jak je tomu u správního deliktu, nebývá tomu tak vždy. Mnoho správních deliktů je vysoce škodlivých, na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů.“²⁰ Hranici mezi přestupkem a trestným činem určuje například výše způsobené majetkové škody, samotné vyjádření skutkové podstaty trestného činu a přestupku nebo způsobený následek, což vyjadřuje závažnost daného protiprávního jednání. Podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.).

přestupcích, se rozliší majetkový trestný čin a přestupek proti majetku právě výší způsobené škody, kdy se vychází z § 138 odst. 1 tr. zákoníku. Demonstrativně lze uvést, že trestného činu krádeže se osoba může dopustit, pokud škoda, kterou způsobila, dosahuje alespoň 10 000 Kč.

Ačkoliv historicky do jisté míry správní trestání vychází z trestního práva, je třeba si uvědomit, že správní trestání je do značné míry autonomní. Tento fakt je patrný tím, že systém správního trestání chrání převážně jiné druhy společenských vztahů než trestní právo. Jistě je třeba zmínit, že přestupkový zákon stanovuje odlišné sankce při naplnění některé skutkové podstaty přestupku a výše sankčních sazeb. Toto lze přisuzovat také tomu, že zatímco *„jsou trestné činy a sankce za ně uložené spojeny s tzv. sociálněetickým odsudkem a morální zavrženíhodností, tak u správních deliktů takový odsudek absentuje, jsou nazírány jako eticky neutrální, jejich spáchání není v sociálním prostředí odsuzováno jako morálně závadné a nevede zpravidla k poklesu sociální prestiže pachatele.“*²¹

Přestupkový zákon taxativně stanoví druhy správních trestů, které může orgán rozhodující o vině pachatele a o uložení správního trestu uložit za spáchaný přestupek. Jak už bylo výše řečeno, žádné z těchto správních trestů neomezují pachatele na osobní svobodě. Spíše se zaměřují na majetkovou sféru pachatele nebo na zdůraznění nežádoucího chování osoby ve společnosti a zásah do pověsti a cti osoby. Jedná se o napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku podle § 35 ZOPŘ. Přestupkový zákon takovým pořadím podle dostupných informací nenaznačuje stupeň přísnosti správních trestů. Dle zásady nulla poena sine lege (žádný trest bez zákona) nelze uložit pachateli jiný správní trest než vyjmenované v přestupkovém či jiném zákoně. Jak konstatoval i Nejvyšší správní soud v roce 2005, *„záruky spravedlivého procesu musejí být aplikovány i na oblast správního trestání“*²². Je tedy nezbytné dodržovat při ukládání správního trestu zásadu zákonnosti. Celý proces rozhodování o vině a trestu pachatele musí být zahájen a veden na základě zákona a v jeho mezích, přičemž přestupkový orgán nesmí vybočit z mezí daných zákonem, zneužít své pravomoci či postupovat diskriminačně vůči účastníkům řízení nebo zaujatě.

²¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.).

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2006, čj. 6 As 23/2005-66, www.nssoud.cz.

V § 36 ZOPŘ, že správní tresty lze uložit samostatně nebo spolu s jinými správními tresty, je však neslučitelné uložit zároveň pokutu a napomenutí. Zvláštní zákony mohou v konkrétních skutkových podstatách stanovit povinnost rozhodujícímu orgánu uložit za určitý přestupek určitý správní trest i rozpětí výše správního trestu. „Ukládání více trestů bude zpravidla namístě, pokud povaha přestupku a osoba pachatele uložení více druhů trestů vyžaduje, či dokonce předpokládá. Příkladem přestupku, kdy je nutno uložit více druhů správních trestů, je např. přestupek podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kdy v případě, že je pachatel uznán vinným, se dle citovaného ustanovení ukládá pokuta a zároveň trest zákazu činnosti.“²³ Kumulativní ukládání dvou druhů sankcí bylo již v minulosti napadáno i u Ústavního soudu a již tehdy v této věci nebylo shledáno nic protiústavního, když Ústavní soud argumentoval tímto: „Stanovení několika druhů sankcí, ať již alternativně nebo kumulativně, je zcela pravidelným způsobem právní úpravy sankcionování jak v oboru trestního, tak správního práva. Zákonodárce jím zpravidla vhodně kombinuje represivní a preventivní účel sankcí: kromě citelného postihu nedisciplinovaných pachatelů též např. znemožnění výkonu nebezpečných a ohrožujících činností a ochranu veřejných zájmů.“²⁴ Lze obecně konstatovat, že za každý přestupek lze uložit pokutu, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a napomenutí, pokud nestanoví zákon jinak, ale u zákazu činnosti a zveřejnění rozhodnutí u přestupku platí v podstatě opak, že je lze uložit, jen když tak stanoví zákon. Ve vhodných případech lze uložit pachateli správní trest a omezující opatření jakožto druh ochranného opatření.

Proces ukládání správního trestu a volby adekvátního druhu trestu a jeho výměry je typickým naplněním institutu správního práva a činnosti veřejné správy správního uvážení. „Správní uvážení (neboli diskreční pravomoc) je postup správního orgánu, kdy není vázán konkrétním požadavkem, ale má možnost volby, nicméně s tím limitem, že musí svůj postup a úvahy náležitým a přezkoumatelným způsobem odůvodnit.“²⁵ Hranice pro užití správního uvážení stanoví zákon a zákon limituje správní orgán i v rámci prostoru správního uvážení, např. kritérii pro určení

²³ ONDRUŠOVÁ, Marta. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-212-7.

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.).

²⁵ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.

povahy a závažnosti přestupku nebo pravidly o předvídatelnosti a proporcionalitě rozhodování. Z některého hlediska by se dalo uvažovat o tom, že správní uvážení do jisté míry narušuje zásadu právní jistoty tím, že má prostor pro volné zhodnocení dané situace a účastník řízení v tomto ohledu nemůže stoprocentně spoléhat na předvídatelnost práva. Argumentace výhod tohoto institutu však převáží, protože kdyby se vydali zákonodárci cestou absolutně určitých správních trestů, tak by se nedaly zohlednit správním orgánem všechny konkrétní okolnosti případu a správní trest by byl vyměřen neadekvátně a nespravedlivě. Diskreční pravomoc se v oblasti správního trestání neobjevuje v možnosti, zda uložit trest, nebo ne, ale jedná se o oprávnění (a také povinnost) správního orgánu udělit sankci v rozmezí stanoveném příslušnou právní normou. Bylo by mylné si myslet, že je na úvaze správního orgánu, zda sankci vůbec uloží, neboť správní orgán je povinen postupovat na základě oficiality, takže musí zahájit řízení a rozhodnout o každém přestupku, o kterém se dozví. Jako příklad lze uvést pokutu, kde je správní uvážení využíváno v zákonech stanovením minimální a maximální hranice pokuty. „*Specifičnost správního uvážení se objevuje v případě, kdy má soud možnost za podmínek stanovených zákonem nahradit správní uvážení o výši správního trestu tím, že má pravomoc upustit od trestu uloženého správním orgánem nebo ho snížit.*“²⁶ Při rekodifikaci přestupkového práva se zákonodárci inspirovali v trestním právu instituty podmíněného upuštění od uložení správního trestu a upuštění od uložení správního trestu.

Právo na spravedlivý proces a v něm obsažené právo na projednání věci nezávislým soudem je zaručeno Listinou i Evropskou úmluvou o lidských právech. Nelze tedy opomenout ani oblast správního trestání, kde je zasahováno velmi citelně do práv účastníků řízení, konkrétně obviněného. Česká pozitivní úprava umožňuje správním soudům na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí za určitých zákonně vymezených podmínek nahradit správní uvážení soudním rozhodnutím, v němž trest uložený v přestupkovém řízení může soud snížit, ba i dokonce od něho upustit. Toto zákonem dané oprávnění, nazývané také moderační právo, se nachází v § 78 odst. 2 SŘS. V podstatě se jedná o výjimku ve správním soudnictví v české právní úpravě, ve které převládá kasační princip neboli se upřednostňuje vrátit, v případě pochybení správního orgánu, věc zpět

²⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

k novému projednání se závazným právním názorem, který vysloví správní soud. Jako výraz zájmu na tom, aby soudní moc na základě návrhů účastníků pouze kontrolovala, zda veřejná správa nepřekračuje své pravomoci a nezasahuje nezákonným způsobem do veřejných subjektivních práv občanů, právě slouží kasační princip, který primárně nedává možnost správním soudům měnit správní rozhodnutí. Ve správním trestání se však v určitém ohledu připouští správnímu soudu zasáhnout do rozhodování správních orgánů, a pokud je uložen správní trest v nepřiměřené výši a skutkový stav je náležitě zjištěn, může v tomto případě správní soud snížit správní trest nebo od něj upustit. Důležitou podmínkou pro uplatnění moderačního práva soudu je účastníkův návrh na upuštění od správního trestu nebo jeho snížení v petitu žaloby proti rozhodnutí.

2.2 Principy ukládání správních trestů

Pro ukládání správních trestů vedle principu zákonnosti hrají také významnou roli princip individualizace trestu a princip proporcionality (přiměřenosti). Princip individualizace trestu je založen na zohlednění všech konkrétních okolností a specifík správním orgánem v dané věci a na správním výběru zákonného správního trestu, to znamená na výběru druhu správního trestu a jeho výměry, aby zajistil účel trestu a nebyl zjevně nepřiměřený. Paragraf 37 ZOPŘ nám demonstrativně vypočítává okolnosti, ke kterým má správní orgán přihlížet, ale nejedná se o úplný výčet všech okolností a neznamená to, že k jiným okolnostem správní orgán nemá přihlížet, ba naopak. Ke každému případu má správní orgán přistupovat individuálně a profesionálně v tom slova smyslu, že zjišťuje materiální pravdu (skutkový stav bez důvodných pochybností) a je k tomu zavázán z moci úřední. Všechny prokázané skutečnosti musí vzít správní orgán v úvahu a vypořádat se s nimi v rozhodnutí. Účinek trestu byl už víceméně zmíněn výše, ale znovu je nutné zdůraznit, že účinek trestu má být odrazující z hlediska případné recidivy ze strany obviněného, ale i z hlediska ostatních subjektů.

Princip přiměřenosti byl vymezen Ústavním soudem tak, že *„zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“*²⁷ Také se dá tento princip dovodit z § 2 odst. 4 SpŘ, v souladu s nímž má správní orgán přijmout takové řešení, aby odpovídalo okolnostem daného

²⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.).

případu. V podstatě by se na správní trestání dal vztáhnout § 38 tr. zákoníku, který přiměřenost přímo výslovně zdůrazňuje tak, že správní tresty je nutno ukládat s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného přestupku a poměrům pachatele. V tomto případě však Nejvyšší správní soud vyjádřil myšlenku, že nepřiměřený trest nesouvisí s majetkovými poměry pachatele: „*O nepřiměřené pokutě lze hovořit především v souvislosti s její výší ve vztahu ke spáchanému správnímu deliktu (jeho povaze, okolnostem, závažnosti, apod.), nikoli však ve vztahu k majetkovým poměrům pachatele (výše pokuty způsobí jeho faktickou likvidaci). Nepřiměřená pokuta nemusí být vždy nutně likvidační, a naopak i pokuta ve vztahu k povaze protiprávního jednání a jeho následkům přiměřená může likvidační dopad mít.*“²⁸ Tam, kde postačí uložení správního trestu pachatele méně postihujícího, nesmí být uložen správní trest pro pachatele citelnější.

Otázka likvidačních pokut byla hojně řešena judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Poměrně dlouhou dobu zastával Nejvyšší správní soud názor, že „*k osobním a majetkovým poměrům obviněného se při ukládání pokut nemůže přihlídnout a kritéria, která se použijí pro stanovení výše pokuty, jsou vždy určena toliko vymezením v každém jednotlivém zákoně, a tedy pokud určitý zákon kritérium osobních a majetkových poměrů delikventa nezná, nelze k nim přihlídnout.*“²⁹ Problém v tomto vyjádření spočíval v tom, že po tomto rozhodnutí, v němž je důležité zdůraznit, že Nejvyšším správním soudem bylo vysloveno, že „správní orgán“ nemá přihlížet k osobním a majetkovým poměrům, pokud to není výslovně stanoveno zákonem, v průběhu let následovala další rozhodnutí, kterými si v podstatě Nejvyšší správní soud protirečil a připouštěl možnost zohlednit osobní a majetkové poměry delikventa v rámci soudního řízení před správním soudem při úvaze o moderaci uložené pokuty, i když tak zákon výslovně nestanoví. Tuto otázku také výrazně ovlivnil Ústavní, který jasně vyslovil, že „*pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, jestliže umožňuje - alespoň do určité míry - vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa.*“³⁰ Ústavní soud tuto problematiku v tomto nálezu podrobně a náležitě odůvodnil mimo jiné i tím, že „*stanovení pokuty v daném rozpětí znamená, že v zásadě stejnou výší pokuty budou postihovány subjekty, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné, a tedy zcela odlišné budou i dopady uložené pokuty; zatímco pro určité subjekty může být pokuta*

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2017, čj. 5 As 152/2016-36, www.nssoud.cz.

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003, čj. 6 A 186/2002, www.nssoud.cz.

³⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).

v maximální výši ve vztahu k jeho hospodaření zanedbatelnou, u jiných i nejnížší možná pokuta pak může znamenat jejich likvidaci.“³¹ Poslední myšlenka daného nálezu Ústavního soudu, kterou lze považovat za stěžejní v problematice „likvidačních“ správních trestů a která ovlivnila další vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu, byla konkrétně u právnických a fyzických podnikajících osob. Ústavní soud zdůraznil, že uložením pokuty je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost neboli by měla likvidační charakter. Pokuty jako ústavně přípustná odnětí majetku v souladu s Dodatkovým protokolem k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zasahují nepřiměřeně do majetkových poměrů jedince, pokud tento zásah dosahuje značné intenzity, to znamená, že má likvidační charakter. Tímto nálezem bylo také odsouzeno stanovení dolní výše pokuty zákonodárcem, protože může představovat určitou nerovnost v tom slova smyslu, že stanovení dolní výše hranice může sice formálně vypadat, že se se všemi subjekty zachází stejně, ale z materiálního hlediska může mít nejnížší výše možné pokuty úplně jiné dopady na různé subjekty, protože pro někoho to může mít likvidační charakter a pro někoho to nebude dostatečné odstrašení od páchání protiprávního jednání do budoucna. Bylo také vysloveno, že stanovení dolní výše pokuty zákonodárcem omezuje správní uvážení správního orgánu, neboť nemůže své rozhodování o výši uložené pokuty dostatečně opřít o konkrétní situaci obviněného a jeho osobní a majetkové poměry. Tyto teze Ústavní soud víceméně zopakoval a utvrdil v nálezu ze dne 9. 3. 2004, kdy definoval pojem relativní rovnosti: „*Není porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení.*“³²

Vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu vyústil v roce 2010 k výsledku a názoru, který převažoval, že je třeba přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele při ukládání správního trestu, i když zákon tento požadavek výslovně neuvádí. Usnesením, ze dne 20. 4. 2010, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pojmenoval toto důležité hledisko jako ústavněprávní korektiv, který vychází z výše zmíněné judikatury Ústavního soudu. Pokuta by měla

³¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).

³² Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.).

citelně zasáhnout do majetkové sféry obviněného pro naplnění individuální i generální prevence, ale neměla by přivodit platební neschopnost nebo znemožnit podnikatelskou činnost obviněného, protože takto chápe Nejvyšší správní soud pojem „likvidační“ pokuta. Jinými slovy lze shrnout, že: *„V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlídnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“*³³ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu relativizoval názor vyslovený Ústavním soudem tak, že k osobním a majetkovým poměrům pachatele správní orgán nemusí přihlížet automaticky a nebude muset automaticky zjišťovat v průběhu řízení tyto poměry, pokud tak zákon nestanoví a pokud v průběhu řízení bude zřejmé s ohledem na možnou výši pokuty a na základní informace o pachateli, že nehrozí existenční hrozba osobě pachatele nebo jeho podnikání. Naopak tam, kde by závažnost spáchaného přestupku (deliktu) předpokládala takovou intenzitu sankce, která by mohla vůči pachateli působit likvidačně, tam je třeba k těmto poměrům obligatorně přihlídnout, aby se správní orgán vyhnul uložení likvidační sankce. *„Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“*³⁴ Výjimku z tohoto historicky významného vyjádřeného pravidla by měly tvořit situace, kdy zejména právnické osoby (ale Nejvyšší správní soud připouští i fyzické osoby podnikající) spáchají zvláště závažný přestupek (delikt), po případě se takovýchto přestupků dopustí opakovaně a předchozí mírnější uložené tresty se ukazují jako neúčinné.

Princip individualizace trestu velmi úzce souvisí, a dalo by se říci, že je spíše doslova propojený, s principem přiměřenosti. Dá se říci, že neukládání „likvidačních“ pokut je propojeno s principem přiměřenosti. Princip

³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

proporcionality zabírá širší záběr, protože klade důraz i na některé základní zásady správní činnosti vyjádřené ve správním řádu, jako je např. šetření práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů osob, do kterých může zasahovat jen na základě zákona a v nezbytném rozsahu (§ 2 odst. 3 SpŘ). Vychází také ze zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 SpŘ, spočívající v tom, že správní orgán jedná v souladu s veřejným zájmem a při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V tomto duchu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2014: *„Je třeba vzít v úvahu i to, že správní orgán svou rozhodovací praxí tomuto svému uvážení sám stanoví určité meze a musí být schopen souladnost své rozhodovací činnosti před soudem obhájit. Při posuzování přiměřenosti výše uložené pokuty hraje srovnání s jinými pokutami uloženými ve více či méně srovnatelných věcech důležitou úlohu.“*³⁵

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2014, čj. 4 Ads 118/2013-33, www.nssoud.cz.

3. Kritéria pro ukládání správního trestu

Demonstrativní výčet okolností upravený v § 37 ZOPŘ je povinnou pomůckou pro správní orgán při ukládání správního trestu. Správní orgán je povinen přihlédnout k těmto kritériím, pokud jsou naplněna protiprávním jednáním pachatele nebo pokud se pachatele týkají. Odrazem přihlédnutí by měl být adekvátní a individualizovaný správní trest, který je přiměřený závažnosti jednání. Povinnost zohlednit všechna tato vyjmenovaná kritéria potvrzuje i judikatura: „*V rozhodnutí o uložení správní sankce proto musí být zohledněna všechna zákonná kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně a musí být dostatečně individualizována. Nepostačí toliko prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného.*“³⁶ Je důležité, aby správní orgán v každém rozhodnutí dostatečně odůvodnil, jaký vliv měly okolnosti, ke kterým přihlédl, na druh a výši výměry trestu. Řádné odůvodnění toho, proč správní orgán zvolil určitý druh trestu a proč v takovém rozsahu nebo délce, má svůj význam zejména pro pachatele i pro společnost. Pachatel má právo se hájit a použít opravný prostředek proti rozhodnutí, které není dostatečně odůvodněné pro nepřezkoumatelnost nebo proto, že shledá v rozhodnutí možnou vadu. Správní orgán má povinnost přihlédnout i ke zvláštním kritériím stanoveným ve zvláštních zákonech.

Odůvodnění rozhodnutí o uložení správního trestu je podstatnou částí rozhodnutí, bez které rozhodnutí není přezkoumatelné, jelikož řádný popis úvah a skutečností, ke kterým správní orgán při svém rozhodování přihlédl, ale naopak i nepřihlédl, může odhalit i správný logický postup nebo vady, jichž se může obviněný dovolávat. Povinnost odůvodnit každé rozhodnutí vychází z § 68 SpŘ, ale je obecně součástí práva na spravedlivý proces, které je obsaženo v Listině nebo v Evropské úmluvě o lidských právech. Odůvodnění rozhodnutí zajišťuje práva účastníků řízení, zejména pak obviněného, ale podporuje i předvídatelnost a přesvědčivost práva. K odůvodňování uložení konkrétního správního trestu se vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí*

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2019, čj. 9 As 56/2019-28, www.nssoud.cz.

být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat splněním zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu, tedy skutkových podstat správních deliktů uvedených ve výše označených zákonných ustanoveních. Splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu je totiž základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, tedy předpokladem pro uložení sankce, ale nevypovídá nic o její výši.³⁷ Správní orgán nemůže opomenout v odůvodnění, jak se vypořádal s různými návrhy a námitkami obviněného a z jakého důvodu se určitým způsobem s nimi vypořádal. Odůvodnění by mělo zejména přesvědčit samotného pachatele o tom, že rozhodnutí je odpovídající jeho činu a spravedlivé. „Přestupkový zákon vcelku srozumitelně definuje požadavky na odůvodnění, přesto však je výsledná kvalita odůvodnění vždy odrazem osoby, která je tvoří, a jeho obsah proto dopředu nelze nikdy zcela komplexně normovat.“³⁸

3.1 Povaha a závažnost přestupku

Povahu a závažnost přestupku upřesňuje § 38 ZOPŘ demonstrativním výčtem kritérií, která mohou mít vliv právě na povahu a závažnost protiprávního jednání. Závažnost určuje stupeň společenské škodlivosti. „Závažnost je nutno posuzovat především s ohledem na zájem, proti kterému přestupek směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno. Povahou přestupku se rozumí vztah ke všem okolnostem spáchaného přestupku.“³⁹ Toto kritérium může mít vliv i na případné podmíněné upuštění od uložení správního trestu nebo na upuštění od uložení správního trestu (§ 43 ZOPŘ). Povaha a závažnost je dána příkladmo podle § 38 ZOPŘ významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku nebo okolnostmi spáchání přestupku. Přestupkový zákon rozlišuje

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2008, čj. 4 As 51/2007-68, www.nssoud.cz.

³⁸ BRAŽINA, Radoslav a Nikola JÍLKOVÁ. Odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle současné i budoucí právní úpravy. Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2017, 2017(2), 43-48. ISSN 1210-6410.

³⁹ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

okolnosti spáchání přestupku a přitěžující a polehčující okolnosti. Okolnosti spáchání přestupku jsou skutečnosti, které zvyšují nebo snižují závažnost přestupku, například závažnost přestupku může snižovat skutečnost, že pachatel fyzická osoba spáchal přestupek pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů, z existenčních důvodů, pod vlivem jiné osoby. Zároveň nemohou být posuzovány jako přitěžující či polehčující okolnosti, protože by tak došlo k dvojímu přičítání k tíži pachatele. Zákaz dvojího přičítání sice není uveden výslovně v přestupkovém zákoně, ale i přesto by se měl respektovat, protože čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech tento princip zakotvuje a v českém trestním právu se běžně aplikuje. „*Oproti trestnímu zákoníku přestupkový zákon výslovně neuvádí mezi kritéria při určení druhu a výměry trestu rodinné, majetkové a jiné poměry pachatele (fyzické osoby, ale i právnické osoby) a dále posouzení jeho dosavadního způsobu života. I na tyto skutečnosti by při stanovení druhu a výměry správního trestu měl být brán zřetel.*“⁴⁰

3.2 Nevedení společného řízení

Jde o skutečnost, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení. Správní orgán má ze zákona povinnost projednat věc ve společném řízení, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný též správní orgán. Vedení společného řízení o více přestupcích je provázeno zásadou absorpční. To znamená, že tresty za jednotlivé skutky se nesčítají, ale přísnější správní trest v sobě pohlcuje mírnější správní trest. „*Pokud o více přestupcích nebylo rozhodnuto ve společném řízení, tak to nemusí způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání*

⁴⁰ JÍLKOVÁ, Nikola. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro právní vědu. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2018, 2018(2), 305-320. ISSN 1805-2789.

*následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.*⁴¹ Absorpční zásada musí být zachována a přihlednutí k již uloženým trestům správní orgán musí učinit, i když nevedl o všech skutcích společné řízení.

3.3 Přitěžující a polehčující okolnosti

Přestupkový zákon opět demonstrativně uvádí příklady přitěžujících a polehčujících okolností, které lze zohlednit při ukládání správního trestu. Zejména při úvaze o výši ukládaného trestu mohou hrát tyto okolnosti podstatnou roli, neboť mají vliv na společenskou škodlivost přestupku. Nachází se v § 39 a 40 ZOPŘ a vždy je nutné nejdříve zkoumat, zda některá z těchto okolností není znakem skutkové podstaty přestupku, protože poté by už tato okolnost neměla být přičítána pachateli jako polehčující či přitěžující okolnost z důvodu zákazu dvojího přičítání. Polehčující okolnost z významu slova znamená, že jde o takovou okolnost, která zmírňuje společenskou škodlivost pachatelova jednání a je tedy k jeho prospěchu, co se týče ukládání trestu. Může to být skutečnost, že přestupek spáchala osoba ve věku blízkém věku mladistvých nebo například skutečnost, že osoba oznámila přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhala. Přitěžující okolnosti jsou takové okolnosti, které zvyšují závažnost pachatelova jednání, ať už způsobem provedení skutku nebo specifickým předmětem útoku, který je zranitelnější než běžné osoby (např. přestupek byl spáchán na dítěti nebo těhotné ženě). Jako příklad vycházející z přestupkového zákona lze uvést jako jednu z přitěžujících okolností například to, že osoba spáchala více přestupků nebo že spáchala přestupek jako člen organizované skupiny. V minulosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda má být přičítáno k tíži obviněného nepravdivé tvrzení o některých skutečnostech. V tomto případě se jednoznačně přiklonil k velmi důležitému procesnímu právu obviněného, právu na obhajobu a s tím související zásadou *nemo tenetur se ipsum accusare* neboli právem osoby nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění. „*Nejvyšší správní soud k přitěžující a polehčující okolnosti tedy dodal, že správní orgán při úvaze o uložení správního trestu za přestupek nemůže jako přitěžující okolnost hodnotit nepravdivá tvrzení uplatněná osobou obviněnou ze spáchání deliktu v rámci procesní obrany při projednání deliktu.*“⁴² V novějším rozsudku to také potvrdil, když řekl:

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2017, čj. 4 As 199/2017-30, www.nssoud.cz.

„Obstrukční taktika užitá obviněným či jeho zmocněncem v průběhu správního řízení však nemůže být správním orgánem použita jako přítěžující okolnost při stanovení sankce za přestupek.“⁴³ Oproti obecným okolnostem pro určení druhu a výměry trestu podle § 37 ZOPŘ, kdy podle judikatury je správní orgán povinen se všemi těmito okolnostmi zabývat a odůvodnit je ve svém rozhodnutí, by se v tomto případě teoreticky dalo přiklonit spíše k důvodové zprávě k přestupkovému zákonu, ve které se píše, že: „Není ani nutné přihlídnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující.“⁴⁴ Důvodem by mohlo být větší zahlcení správních orgánů, kdy by musely odůvodňovat i okolnosti, které by v daném konkrétním případě neměly žádný relevantní význam pro uložení správního trestu. S tím by poté souvisela i větší pravděpodobnost napadání takového rozhodnutí účastníky řízení.

3.4 Pokus přestupku

Slovy zákona je dalším hlediskem důležitým pro určení druhu a výměry trestu pokus přestupku. Přesněji řečeno má správní orgán přihlížet spíše k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo. Pokus přestupku je sice stejně trestný jako dokonáný přestupek, pokud tak stanoví zákon, ale správní orgán musí přihlížet ke skutečnosti, že nedošlo k dokonání přestupku, a posuzuje, z jakého důvodu k dokonání nedošlo. *„Čím více se jednání pachatele přestupku přiblížilo k dokonání přestupku, tím více je takové jednání škodlivé.“⁴⁵ Přestupkový zákon obsahuje důležitý § 6 odst. 4, který má působit motivačně na pachatele tím způsobem, že stanovuje zánik odpovědnosti za přestupek, pokud pachatel od jednání dobrovolně upustí a odstraní nebezpečí, které vzniklo chráněnému zájmu. „Zánik odpovědnosti za pokus přestupku tak nenastane, pokud rozhodnutí pachatele o upuštění od dokonání přestupku nebude dobrovolné, nebo nebude z jeho vlastní vůle, anebo nebude trvat až do konečného odstranění nebezpečí, které*

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2019, čj. 9 As 56/2019-28, www.nssoud.cz.

⁴⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁴⁵ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

*jeho jednáním vzniklo zájmu chráněnému zákonem.*⁴⁶ Správní orgán v tomto smyslu bude muset zohlednit, negativně pro pachatele, skutečnost, že pachatel chtěl přestupek dokončit a způsobit následek zákonem chráněnému zájmu, ale z nějakých objektivních skutečností k tomu nedošlo.

3.5 Spolupachatelé

U spolupachatelů by měl správní orgán přihlídnout k míře přispění spáchání daného přestupku. Jinými slovy správní orgán hodnotí, jaké znaky přestupku konkrétní spolupachatel naplnil svým jednáním. Jejich společné jednání za účelem dosažení společného cíle (spáchání určitého následku) může být ucelený řetězec jednání, ve kterém budou spolupachatelé sehrávat různou roli, anebo každý z nich může naplňovat všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Každému ze spolupachatelů je přičítán přestupek v celém rozsahu, ale druh a výměra správního trestu, který bude správní orgán ukládat podle zákonného ustanovení vztahujícího se na spáchaný přestupek, se budou řídit mimo jiné právě i tím, jakou měrou přispěl každý spolupachatel ke spáchání přestupku.

3.6 Osobní poměry pachatele a jiné potrestání

Toto hledisko, ke kterému správní orgán také přihlíží, spočívá jednak v zohlednění osobních poměrů pachatele a jednak v tom, zda a jakým způsobem byl pro totéž protiprávní jednání potrestán v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku. Co všechno lze podřadit pod pojem „osobní poměry pachatele“, vychází i ze samotné judikatury nejen správních soudů. Osobními poměry se myslí například momentální zdravotní stav pachatele a zdravotní stav jeho rodiny, zaměstnání pachatele a jeho výdělek, podnikatelská činnost pachatele a její ekonomické výsledky, společenské postavení pachatele, celková majetková situace pachatele a jeho rodiny apod.

Znovu je třeba se krátce vrátit k problematice ukládání „likvidačních“ pokut, která je v této práci řešena už výše. S tímto kritériem zejména ukládání „likvidačních“ pokut souvisí. Je nutné i zde zmínit poslední vyjádření Nejvyššího

⁴⁶ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

správního soudu⁴⁷, ve kterém zdůrazňuje, že je nutné k tomu hledisku přihlížet, i když třeba toto hledisko není stanoveno ve zvláštním zákoně, pokud je správnímu orgánu v průběhu řízení o přestupku zřejmé, že pokuta by mohla mít likvidační charakter vzhledem ke zjištěným osobním a majetkovým poměrům pachatele. Správní orgán tyto osobní a majetkové poměry zjišťuje z úřední povinnosti, protože on je obecně povinen zjistit všechny podstatné skutkové okolnosti, aby mohl pachatele uznat vinným, nebo nevinným z přestupku a poté mu stanovit adekvátní a spravedlivý trest. Problém však spočívá v tom, že správní orgán má omezené možnosti, jakým způsobem může tyto poměry spolehlivě zjistit. „*Ke zjištění a řádnému prokázání majetkových poměrů obviněného z přestupku nemá správní orgán žádnou zvláštní pravomoc (na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení, které mohou například požadovat údaje, které jsou předmětem bankovního tajemství nebo žádat od správce daně informace z rozhodnutí o stanovení daně z příjmů).*“⁴⁸ Správní orgán může využít § 50 odst. 1 SpŘ, na základě něhož si vyžádá podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci. K tomuto pravidlu je nutné si vypomoci správním řádem jako subsidiárním právním předpisem k přestupkovému zákonu, který v § 50 odst. 2 stanovuje, že účastníci jsou povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. Povinnost poskytnutí potřebné součinnosti vyplývající ze správního řádu není uplatnitelná v celém svém rozsahu ve správním trestání, protože účastník nesmí být nucen spolupracovat na svém stíhání za přestupek. Jestliže obviněný nechce, aby mu byla uložena likvidační pokuta, pak je i v jeho zájmu spolupracovat v tomto ohledu se správním orgánem, a hlavně mu poskytnout potřebné údaje o svých osobních a majetkových poměrech, přičemž je správnímu orgánu zároveň doloží nebo umožní správnímu orgánu, aby si ověřil jejich pravdivost, např. zbavením mlčenlivosti určitých orgánů (např. bank). „*Pokud tak účastník řízení neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení).*“

⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu.“⁴⁹ Odhad musí být dostatečně podložen důkazy správního orgánu a doplněn logickým posouzením možných příjmů a majetku pachatele v závislosti na jeho dosavadním vzdělání, profesi nebo jeho způsobu života. Otázce zjišťování osobních a majetkových poměrů se věnoval Nejvyšší správní soud i v jiných případech, kde se opřel o právě zmíněné usnesení rozšířeného senátu z roku 2010, a dodal, že shromáždit kompletní informace o majetkových poměrech pachatele by mohlo být v rozporu s právem na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Také potvrdil, že: „*Stěžovatel má vzhledem k charakteru přestupkového řízení možnost uvádět konkrétní skutečnosti svědčící o nepřiměřenosti, popřípadě likvidačním charakteru uložené pokuty po celou dobu přestupkového i soudního řízení.*“⁵⁰

Kritérium, zda a jakým způsobem byla fyzická osoba pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, vysvětluje důvodová zpráva. Zákonodárci tím měli na mysli případy, kdy se o totožném skutku už rozhodlo například ve správním disciplinárním řízení. Skutečnost, že se o stejném skutku rozhodlo ve správním disciplinárním řízení, zmírňuje náhled na potrestání téhož skutku v řízení o přestupku a případ díky tomuto kritériu může vyústit v odložení věci podle § 76 odst. 1 písm. j) nebo v zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. l) ZOPŘ.

3.7 Povaha činnosti právnické a podnikající fyzické osoby

Při ukládání správního trestu má správní orgán taky přihlídnout, jaké činnosti se právnická či podnikající fyzická osoba věnuje. Zda se věnuje veřejně prospěšné činnosti, nebo zda je činnost veřejnoprávní jako například u obce.

3.8 Právní nástupce

U právního nástupce je nutné přihlídnout k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl

⁴⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.5.2016, čj. 4 As 64/2016-26, www.nssoud.cz.

přestupek spáchán. Tento požadavek navazuje na § 33 ZOPŘ neboli přechod odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce.

3.9 Příznivější zákon u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku

Posledním kritériem, ke kterému je správní orgán povinen přihlídnout, je, zda k části jednání, jímž byl spáchán pokračující, trvajícím nebo hromadný přestupek, došlo za účinnosti zákona, který stanovuje správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání. Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu upozorňuje, že: *„Pokud došlo během jednání spočívajícího v páchání přestupku ke změně zákona, je pro uplatnění nového zákona třeba ověřit, že jednání probíhající před změnou zákona naplňovalo skutkovou podstatu přestupku a naplnilo by i skutkovou podstatu přestupku podle nově účinného zákona, a lze je tedy považovat za součást projednávaného protiprávního činu. Zohledněním toho, k jaké části jednání došlo za účinnosti mírnějšího zákona, se při ukládání správního trestu zmírňuje případná tvrdost pravidla vyplývajícího z § 2 odst. 4, které by mohlo být vnímáno jako nepřiměřené z pohledu zákazu retroaktivity v některých případech, kdy by došlo k převážné části protiprávního jednání za účinnosti mírnějšího zákona.“*⁵¹

⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

4. Ukládání správních trestů za více přestupků

Specifická situace, kdy pachatel spáchal více přestupků, je řešena v § 41 ZOPŘ. Také zde se inspiroval přestupkový zákon trestním právem a převzal termín „souběh“. Základním pravidlem pro ukládání správního trestu za více přestupků, které musí být splněno, je spáchání více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a pro které je příslušný stejný správní orgán, týmž pachatelem. O těchto přestupcích je správní orgán povinen jednat ve společném řízení, což je specifický druh řízení. V tom je speciální úprava o přestupcích jiná než v § 140 SpŘ, podle kterého může správní orgán spojit různá řízení z úřední moci nebo na požádání účastníka. Velmi důležitá poznámka je, že se musí jednat o spáchání přestupků, aniž by bylo o některém z nich už zahájeno řízení. Jinými slovy nelze podle přestupkového zákona spojit řízení, pokud se už o jednom z přestupků řízení vede a správní orgán zjistí, že byl spáchán ještě jiný přestupek. Souběh přestupků nemá zákonnou definici, ale jedná se o situaci, kdy správní orgán osobě, která byla uznána vinnou ze spáchání více přestupků (sbíhajících se přestupky), ukládá úhrnný správní trest.

Český právní řád používá pro ukládání úhrnného správního trestu zásadu absorpční a asperační, které už byly nastíněny u zásad správního trestání. Zásadě kumulační (dochází ke sčítání jednotlivých správních trestů), která je typická pro angloamerický právní systém, se náš právní systém zcela vyhýbá. Dalo by se říci, že absorpční zásada má v našem státě určitou tradici, a to i za minulých právních úprav, kdy dostatečná úprava ukládání správních trestů za více přestupků chyběla a judikatura se tak přikláněla k zásadě absorpční s odkazem na trestní právo, které tuto zásadu používá odjakživa. Zásada absorpční znamená, že při výměře správního trestu se použije nejvyšší z horních hranic ukládaných správních trestů (nejpřísnější postižitelný) a v tomto rozmezí se správní trest uloží, a je vyjádřena v § 41 odst. 1 ZOPŘ. Pachatel více přestupů je tedy potrestán jedním úhrnným správním trestem. *„Vzhledem ke skutečnosti, že za každý přestupek může správní orgán uložit pokutu, bude nejpřísněji postižitelným přestupkem ten, za který lze uložit pokutu s vyšší horní hranicí sazby. Nejpřísněji postižitelným přestupkem může být i ten, u kterého nemůže správní orgán od správního trestu v rozhodnutí o přestupku upustit, anebo ten, za který nelze uložit napomenutí. Nejpřísněji postižitelným přestupkem bude také zpravidla ten, za který lze uložit zákaz*

činnosti.⁵² V případě, že jsou horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Podstata tedy souhrnně spočívá v tom, že pokud lze uložit podle zákona za spáchané přestupky pokutu a hranice sazeb u pokut je různá, tak správní orgán vybere tu nejvyšší neboli nejpřísněji trestnou. Pokud by ale správní orgán rozhodoval o přestupcích, které stanovují pokutu za tyto přestupky se stejnou horní sazbou, pak musí přikročit k určení, který přestupek je nejzávažnější, a podle toho určit trest. Složitější situace také nastává v případě, kdy je pokuta stanovena procentní sazbou, kdy základ tvoří například výše obrátu nebo zisku, a horní hranice se tak stává pohyblivou, jak tomu může být ve zvláštních zákonech. „*Pokud je pokuta stanovena procentní sazbou z obrátu, obvykle ustanovení obsahuje maximální možnou výši pokuty. V takovém případě se použije pro určení závažnosti přestupku tato výše. Pokud v zákoně toto upraveno nebude, bude procentní sazba považována za nejvyšší sazbu.*“⁵³ Jakmile je určena konkrétní možná výše trestu, správní orgán musí vzít také v úvahu přitěžující okolnost stanovenou v § 40 písm. b), že pachatel spáchal více přestupků, což je projevem zásady asperační. „*Použití absorpční zásady není na překážku skutečnost, že jednání bylo kvalifikováno podle různých právních předpisů, jsou-li splněny podmínky pro konání společného řízení.*“⁵⁴ Pokud mají o různých přestupcích rozhodovat různé správní orgány, pak k absorpci nelze přistoupit. Z § 43 odst. 1 a § 76 odst. 5 písm. a) ZOPŘ lze dovozovat, že správní orgán má poměrně volnost v uvážení, zda věc usnesením neodloží, nebo neupustí od uložení správního trestu. Tato úprava naznačuje i možnost, aby správní orgány, které vedou další řízení, zohledňovaly již dříve uložené správní tresty jinými správními orgány v duchu absorpční zásady, namísto uložení souhrnného trestu, jak umožňuje jen trestní právo.

Asperační zásada, která je vyjádřena v § 41 odst. 2 ZOPŘ, doplňuje zásadu absorpční. Zásada asperační umožňuje správnímu orgánu zvýšit horní hranici sazbou pokuty za nejpřísněji trestný přestupek až o polovinu. Tato možnost je upravena podmínkou, že uložená pokuta nesmí převyšovat součet horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Využití asperační zásady je na

⁵² JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁵³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

⁵⁴ MATES, Pavel. Absorpce ve správním právu trestním. Právní rozhledy. C.H. Beck, 2020, 2020(21), 743-746. ISSN 1210-6410.

uvážení správního orgánu a zákon přesněji neuvádí okolnosti, za kterých by správní orgán měl k zostření správního trestu přistoupit. Důvodová zpráva k této zásadě jen uvádí, že správní orgán by ji měl použít v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Analogicky z tr. zákoníku, který byl inspirací právě i pro úpravu ukládání správního trestu za více přestupků spáchaných týměž pachatelem, by se pro použití asperační zásady daly domyslet okolnosti, kvůli kterým zpravidla správní orgán přistoupí ke zvýšení horní hranice sazby pokuty. Takovou okolností by tedy mohlo být spáchání vícečinného souběhu většího počtu přestupků.

Uložení správního trestu podle § 41 odst. 1 a 2 ZOPŘ nevylučuje uložení dalšího druhu správního trestu, který je možno za určitý přestupek uložit. Jinými slovy správní orgán může kromě uloženého správního trestu uložit ještě jiný druh, kromě napomenutí, které nelze uložit spolu s pokutou podle § 36 ZOPŘ. Vedle pokuty uložené za spáchání souběhu přestupků pak bude možné ještě uložit další tresty vyjmenované v přestupkovém zákoně, jen pokud to nebude vylučovat povaha věci, nebo jestliže bude stanovovat přímo zákon, že za konkrétní přestupek lze daný trest uložit.

5. Prostředky nahrazující uložení správního trestu

5.1 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu

Tento nový institut byl zaveden do přestupkového zákona s cílem se co nejvíce vyhýbat, pokud je to možné, trestání pachatelů přestupků proti majetku nebo obecně přestupků zasahujících do majetkové sféry poškozeného. Tímto se klade větší důraz na zásadu subsidiarity trestní represe, takže tam, kde je dostačující projednání přestupku před správním orgánem a nahrazení majetkové újmy, by měl s největší pravděpodobností správní orgán využít tohoto institutu. Vina je v tomto případě vždy vyslovena, ale k uložení správního trestu nedojde. Přestupkový zákon podmiňuje využití neuložení správního trestu také tím, že povaha a závažnost přestupku nebude vysoká a pro společnost nějakým způsobem zásadně nebezpečná. U velmi závažných činů by tedy správní orgán k podmíněnému upuštění od uložení správního trestu neměl přistoupit. Podmíněné upuštění od uložení správního trestu je výhradně vázáno na způsobení majetkové újmy neboli zkráceně slovy zákona „škody“, nebo spáchání bezdůvodného obohacení. Přestupkový zákon zde nevymezuje své vlastní definice pojmu „škoda“ a „bezdůvodné obohacení“, ale opírá se o občanský zákoník. Občanský zákoník chápe pod pojmem škoda jakoukoliv ztrátu na majetku, pod kterou rozumí i ušlý zisk. Pojem majetkové škody, který je předmětem podmíněného upuštění od uložení správního trestu, byl definován Nejvyšším správním soudem v roce 2009 takto: *„Ustanovení § 70 zákona o přestupcích umožňuje projednání náhrady škody již v rámci řízení o přestupku, jímž byla škoda způsobena. Majetkovou škodou se rozumí újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích. Obecnými předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou protiprávní úkon, škoda a příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou.“*⁵⁵ Z povahy přestupku proti majetku, v momentě, kdy je prokázáno, že došlo k přestupku proti majetku určitým pachatelem, je jasné, že došlo k protiprávnímu úkonu, škodě a jejich příčinné souvislosti. U jiných přestupků, které primárně poškozují či ohrožují objekt nesouvisející s majetkem, je třeba dokazovat že tím určitým přestupkem došlo ke škodě či bezdůvodnému obohacení, že škoda nebyla nahrazena dobrovolně a poslední podmínkou v přiznání škody poškozenému je také spolehlivé zjištění výše škody. Pokud správní orgán nemá tyto skutečnosti za prokázané nebo by

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, čj. 8 As 39/2009-67, www.nssoud.cz.

rozhodováním o náhradě škody vedlo ke značným průtahům, odkáže poškozeného na civilní řízení, jak vyplývá z § 89 odst. 2 ZOPŘ. Způsob nahrazení škody určuje správní orgán v rozhodnutí, zatímco občanský zákoník upřednostňuje uvedení do předešlého stavu před peněžní náhradou. V případě, že by poškozený požádal o peněžní náhradu, anebo pokud uvedení v předešlý stav není možný z objektivních důvodů, pak by správní orgán zvolil peněžní náhradu. Co se týče bezdůvodného obohacení vycházejícího taktéž z občanského zákoníku, vydá se poškozenému vše, co obohacený nabyt bez spravedlivého důvodu. Pokud nelze vrátit předmět, který obohacený nabyt, pak náleží poškozenému příslušná peněžitá náhrada.

Důvody pro uložení podmíněného upuštění od uložení správního trestu jsou povaha a závažnost spáchaného přestupku a osoba pachatele, u které se dá důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Z § 42 odst. 1 ZOPŘ vyplývá, že tyto podmínky musí být splněny kumulativně a musí být podloženy a odůvodněny dostatečně v rozhodnutí správního orgánu, na jehož uvážení celý případ je. Povaha a závažnost se váže na § 38 ZOPŘ, podle kterého by se měl správní orgán řídit při posuzování těchto vlastností přestupku. Co se týče hodnocení osoby pachatele, význam budou hrát osobní a majetkové poměry pachatele nebo povaha činnosti právnické osoby či podnikající fyzické osoby. Nezanedbatelná poslední podmínka pro uložení podmíněného upuštění od uložení správního trestu je důvodné očekávání, že samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. U recidivisty tento institut s největší pravděpodobností nebude použitelný, protože to spíše značí nenapravitelnost pachatele, a bude třeba klást větší důraz na jeho potrestání. Jako prokazatelné, že bude stačit projednání přestupku před správním orgánem k nápravě pachatele, se může například jevit nahrazení majetkové újmy poškozenému už v průběhu řízení, uznání viny před správním orgánem nebo že pachatel spolupracuje a lituje spáchání přestupku.

Rozhodnutí v této situaci bude obsahovat výrok o vině, výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a podmíněnost bude v rozhodnutí vyjádřena uložení povinnosti pachateli přestupku nahradit poškozenému způsobenou majetkovou újmu ve lhůtě stanovené správním orgánem nebo vydáním bezdůvodného obohacení způsobem stanoveným opět správním orgánem. Jestliže by tuto podmínku pachatel v dané lhůtě a daným způsobem nesplnil, správní orgán by přistoupil ke standardnímu uložení správního trestu,

o kterém rozhodl již v původním rozhodnutí, ale jeho výkon podmíněně odložil. Navazující § 99 odst. 2 ZOPŘ stanovuje povinnost správního orgánu novým rozhodnutím zrušit výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uložit pachateli správní trest.

Na základě analogie s trestním právem hmotným, které v tr. zákoníku v § 48 obsahuje podobný institut, podmíněné upuštění od potrestání s dohledem, lze spíše vyvodit z úpravy přestupkového řízení, že správní orgán sám uzná účinky upuštění od uložení správního trestu, jakmile pachatel nahradí poškozenému škodu, případně vydá bezdůvodné obohacení. Tato fáze mi nepřijde dostatečně jasně upravená zákonem ve srovnání s podobným institutem v tr. zákoníku. V přestupkovém zákoně není jasně stanoveno, kdo vykoná kontrolu pachatele, zda nahradil škodu způsobenou přestupkem nebo vydal bezdůvodné obohacení. Jak jsem již zmínila, přikláníla bych se k variantě, že je na odpovědnosti správního orgánu zjistit splnění podmínky, která byla stanovena pachateli v rozhodnutí. V mé představě si tuto skutečnost správní orgán ověří nejspíše písemnou výzvou směřovanou pachateli k doložení písemného potvrzení, nejlépe podepsaného poškozeným, že mu bylo nahrazena škoda nebo vydáno bezdůvodné obohacení. Pokud splnění podmínky doloží sám od sebe obviněný do lhůty stanovené správním orgánem, tím lépe pro správní orgán, který bude oproštěn od povinnosti zjistit splnění uložené povinnosti. V tr. zákoníku je úprava přesnější, protože bez pochybností přímo přenáší některé dohledové povinnosti na probačního úředníka, který má na starost zejména dohled nad vedením řádného života a plněním přiměřených povinností či přiměřených omezení, které soud v rozhodnutí může uložit vedle nahrazení škody. Probační úředník má však širší uplatnění, kdy jeho úloha je nejpodstatnější právě v tom, že pomáhá pachateli se začleněním do společnosti a odborně ho vede k plnění povinností a jiných běžných životních záležitostí. Při uložení podmíněného upuštění od uložení správního trestu, kdy se předpokládá nízká společenská škodlivost, není potřeba vykonávat dohled nad pachatelem, ale je třeba dosáhnout náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení k tomu, aby pachateli nemusel být uložen správní trest.

5.2 Upuštění od uložení správního trestu

Institut upuštění od uložení správního trestu je na rozdíl od podmíněného upuštění použitelný i v případech, kdy byl spáchán přestupek, jímž nebyla zasažena

majetková podstata poškozeného. Jedná se opět o alternativní rozhodnutí o přestupku, kdy je vyslovena vina obviněného, ale není uložen správní trest. V tomto případě není neuložení správního trestu vázáno na žádné splnění povinnosti, jako nahrazení škody poškozenému. Tato varianta rozhodnutí může být efektivním nástrojem pro výchovu pachatele a předcházení další protiprávní činnosti, ale na druhé straně toto mírné řešení, které se vyhýbá trestní represí, může naopak na některé pachatele působit nedostatečným způsobem. Každopádně po zhodnocení okolností případu by měl správní orgán k tomuto řešení přistoupit, jsou-li splněné podmínky stanovené v § 43 ZOPŘ, neboli je třeba se co nejvíce přibližovat principu *ultima ratio*. „*Správní orgán tak může, pokud nejsou splněny podmínky pro využití jiných institutů (například mimořádného snížení výměry pokuty), posoudit specifické okolnosti konkrétního případu a reagovat tak na situaci, že by správní trest byl nepřiměřeně přísný nebo by bylo neúčelné ho ukládat.*“⁵⁶ Ačkoliv § 43 ZOPŘ vymezuje jen dva možné důvody pro upuštění od uložení správního trestu, nejsou tím vyloučeny další důvody ve zvláštních zákonech (např. vodní zákon).

Jako první důvod pro upuštění od uložení správního trestu přestupkový zákon uvádí, pokud nebylo konáno společné řízení o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Zákon nenechává na uvážení správního orgánu, zda povede společné řízení o více přestupcích, nebo ne, ale jsou určité případy, které zákon předpokládá, kdy správní orgán společné řízení nepovede. Jeden z případů je obsažen v § 88 odst. 5 ZOPŘ, který umožňuje vyloučit jednotlivý skutek ze společného řízení a vést o něm samostatné řízení, pokud je to odůvodněno urychlením řízení nebo jiným důležitým důvodem. Druhým případem může být jednoduše nerespektování § 88 odst. 1 nebo 2 ZOPŘ správním orgánem. Nevedení společného řízení nemusí vždy znamenat nezákonnost rozhodnutí, pokud v dalším samostatném řízení správní orgán respektuje zásadu absorpce. K tomu se vyjádřil v minulosti i Nejvyšší správní soud: „*Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících*

⁵⁶ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

*rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků. Je zřejmé, že pro důsledné použití ustanovení trestního zákona o souhrnném trestu (tedy současné zrušení výroku o trestu uloženém pachateli dřívějším rozhodnutím) chybí dostatečný právní základ, nicméně není důvodu, proč by se uvedené principy nemohly s řádným odůvodněním všech souvislostí a sousledností aplikovat, tedy proč by správní orgán neměl při ukládání následného trestu přihlížet k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.*⁵⁷ Správní orgán by tedy v ideálním případě měl přihlídnout k již uloženému trestu a rozhodovat o dalším správním trestu tak, aby nebyl nepřiměřený vzhledem k okolnostem případu a již uloženému trestu. Druhou podstatnou částí § 43 odst. 1 ZOPŘ je, že správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení. Tímto vyjadřuje přestupkový zákon v zásadě zásadu absorpce a povinné ohlednutí správního orgánu na již uložený správní trest. Pakliže správní orgán dojde k názoru při zohlednění všech důležitých hledisek případu, že již uložený správní trest postačuje k předcházení další protiprávní činnosti pachatele a je obecně dostatečný, může správní orgán od dalšího potrestání upustit.

Přestupkový zákon uvádí v § 43 odst. 2 druhý možný důvod pro upuštění od uložení správního trestu, a to že vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Dalo by se říci, že se jedná o mírnější podmínky než u podmíněného upuštění od uložení správního trestu. Podmínky stanovené v § 43 odst. 2 musí být splněny kumulativně a musí být podloženy správním spisem a dostatečně odůvodněny v rozhodnutí. Všechny podmínky obsažené v tomto odstavci byly poměrně podrobně v práci již popsány kromě okolností spáchání přestupku. „*Jedná se o subjektivní (týkající se osoby pachatele) a objektivní (týkající se všech ostatních hledisek spáchaného konkrétního přestupku) okolnosti, které závažnost přestupků snižují nebo zvyšují.*“⁵⁸ Příklady okolností, které mohou ovlivnit uvážení správního orgánu, jsou existenční důvody, místo a čas přestupku nebo vliv jiné osoby. Přistoupení správního orgánu k upuštění od uložení správního trestu by mělo být odůvodněno nízkou závažností

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁸ JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.

přestupku, což se bude odvíjet zejména z chráněného objektu a následku přestupku, ale i dalších kritérií obsažených v § 38 ZOPŘ.

5.2.1 Upuštění od uloženého trestu či jeho snížení správním soudem

Krátce je asi vhodné zmínit, že správní soudy mají pravomoci správní tresty uložené správními orgány snížit nebo od nich zcela upustit. Prostředkem této nápravy je žaloba proti rozhodnutí obsažena v SŘS v § 65 a dále, přičemž v petitu této žaloby musí návrhovač žádat o snížení správního trestu nebo upuštění od něho. Správní soudy touto pravomocí mohou nahradit správní uvážení uvážením soudním, pokud je dle úvahy soudu trest zjevně nepřiměřeně přísný. V pravomoci správních soudů naopak není správní tresty zvyšovat, jelikož by rozhodnutí bylo v rozporu se zásadou *reformatio in peius*. V rozsudku ze dne 19. 4. 2012 NSS vysvětlil, že: „*Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.*“⁵⁹ Pravděpodobně významnou roli při posuzování přiměřenosti trestu budou hrát okolnosti týkající se osoby pachatele stejně tak jako povaha a závažnost přestupku, dle kterých správní orgán správně vytváří individualizovaný správní trest adekvátní pro pachatele. Soud může moderovat sankci za předpokladu, že byl řádně zjištěn skutkový stav již správním orgánem a jeho rozhodnutí je dostatečně odůvodněno, tedy je přezkoumatelné. Za situace, kdy by správní soud dospěl ke zjištění, že správní orgán v rozhodování o správním trestu překročil zákonné meze nebo zneužil svého správního uvážení, správní soud rozhodnutí zruší a vrátí zpět k novému projednání.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

6. Ukládání správního trestu ve zvláštních řízeních podle přestupkového zákona

Zvláštní druhy řízení o přestupku, obsahující určité odchylky od běžného přestupkového řízení, jsou upraveny v § 88-92 ZOPŘ. O jednom ze zvláštních druhů bylo již pojednáno výše v práci, a to bylo společné řízení o více přestupcích spáchaných jediným pachatelem. Tato kapitola se bude věnovat dvěma specifickým zkráceným řízením, která jednodušším postupem též ukládají trest pachateli. Jedná se o příkazní řízení a o příkazní řízení na místě. Výhodou těchto řízení je rychlost, efektivnost a hospodárnost, což je zároveň limitováno konkrétními zákonnými požadavky na provedení těchto řízení. Není zde kladen takový důraz na formální stránku řízení, a tak se v těchto řízeních nenařizuje ústní jednání ani se zde neprovádí dokazování. Jinými slovy je ulevováno věcně a místně příslušným správním orgánům a jejich administrativě. Výchovný efekt na pachatele se v těchto řízeních dostavuje zpravidla rychleji, neboť zdlouhavé přestupkové řízení u právně i skutkově jednodušších případů, kterých je ve společnosti mnoho, tyto účinky zeslabuje.

6.1 Příkazní řízení

Příkaz je zvláštním druhem rozhodnutí, jehož subsidiární úprava je obsažena v § 150 SpŘ. Přestupkový zákon v § 90 upravuje zvláštní podmínky pro vydání tohoto zjednodušeného zvláštního rozhodnutí. Je důležité zdůraznit, že k tomuto řešení a rozhodnutí o přestupku správní orgán nemusí přistoupit, jak vyplývá i z § 90 odst. 1 ZOPŘ. Jde tedy o zkrácené řízení, jehož výsledkem je příkaz obsahující výrok o vině a výrok o trestu.

Podmínky pro jeho využití obsahuje správní řád, který stanovuje, že je lze vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné a není třeba provádět žádné dokazování. Znamená to tedy, že správní orgán nesmí mít pochybnosti o tom, že se přestupek stal a že ho spáchala osoba podezřelá (obviněná). Z právní úpravy výslovně neplyne limit, jak závažné přestupky lze v příkazním řízení řešit, což by mohlo být považováno za nesprávný přístup z důvodu nevhodnosti použití příkazu na velmi závažné přestupky, za které hrozí vysoké pokuty. Dalo by se totiž přemýšlet v těchto těžších případech, zda už není upíráno obviněnému právo na spravedlivý proces a na řádné projednání orgánem veřejné moci. I když se stejnou cestou vydal i tr. řád, který taktéž nestanovuje žádné ohraničení, za jak závažné

trestné činy už trestní příkaz vydat nelze. Příčinou je co nejvíce zjednodušit řízení a ulevit správním orgánům, které bývají přetížené vyřizováním různých přestupků. Zdá se, že „upírání práva na spravedlivý proces“ je příliš přehnaný výraz, jestliže obviněný může proti příkazu podat odpor a tímto úkonem se celý příkaz ruší a vede se o přestupku standardní řízení, ale přesto jsou zpočátku vydáním příkazu, bez jakéhokoli projednání, obviněnému upírána jeho procesní práva, což u přestupků, za které hrozí až milionové pokuty, nelze jen tak přehlížet. Zárukou, že obviněný o svá procesní práva nepřijde, je doručování příkazu do vlastních rukou bez možnosti náhradního doručení. *„Přestože v textu zákona (ve správním řádu ani v přestupkovém zákoně) není výslovně uvedeno, že příkaz nelze doručit tzv. fikcí, s ohledem na úmysl zákonodárce nepochybně vyjádřený v důvodové zprávě ke komentovanému ustanovení lze s ohledem na ochranu práv účastníků řízení dovodit, že příkaz, bude-li prvním úkonem v řízení o přestupku, fikcí doručit nelze. Analogicky je zde možné vycházet z jiných procesních právních předpisů, zejména z § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu, který výslovně vylučuje náhradní doručení v případě trestního příkazu, nebo § 173 odst. 1 o.s.ř., podle něhož je platební rozkaz třeba doručit žalovanému do vlastních rukou.“*⁶⁰

Příkaz stejně jako standardní rozhodnutí v přestupkovém řízení musí obsahovat náležitosti obsažené v § 93 ZOPŘ doplněné o náležitosti ze správního řádu. Odlišností od běžného rozhodnutí je, že se nedá příkazem uložit ochranné opatření a správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku, ani se jím nedá přiznat nárok na náhradu škody podle § 90 odst. 2 písm. b) ZOPŘ. Tímto speciálním druhem rozhodnutí nelze uložit správní trest mladistvému nebo osobě s omezenou svéprávností. *„Vyloučení projednávání přestupků mladistvých je odůvodněno zvláštní péčí věnovanou mladistvým s ohledem na jejich menší životní zkušenosti. Navazuje tak na § 80 odst. 2 ZOPŘ, podle kterého správní orgán musí nařídit ústní jednání, je-li obviněným mladistvý. Smyslem této povinnosti je umožnit provedení řízení v přítomnosti zákonného zástupce a orgánu sociálně-právní ochrany dětí tak, aby byla zajištěna procesní ochrana mladistvého.“*⁶¹ Příkazem nelze také rozhodnout v řízení zahájeném se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

⁶⁰ 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.

⁶¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

Jestliže je vydán příkaz jako první úkon v řízení, pak je odůvodnění nutností s ohledem na procesní práva obviněného, jako je například právo na seznámení se s obviněním. V opačném případě, kdy příkaz není vydán jako první úkon v řízení, odůvodnění není nutností. Není třeba správním orgánem odůvodňovat ani zvolený druh a výměru trestu jako v běžném rozhodnutí, což ubírá na přesvědčivosti příkazu a může to způsobovat problémy na úrovni přezkoumatelnosti. Platí, že pokud obviněný nepodá včas odpor, není možné podat žádný jiný opravný prostředek ani napadnout příkaz ve správním soudnictví podle § 68 písm. a) SŘS, protože nevyčerpal řádný opravný prostředek, který zákon výslovně připouští. Jediným východiskem může být podání podnětu k provedení přezkumného řízení nebo podání žádosti o obnovu řízení, kdy vydaný příkaz bez odůvodnění bude v praxi komplikovat přezkum takového rozhodnutí, neboť kromě spisu není dobře možné posoudit a zhodnotit postup úvahy správního orgánu. V případě vydání příkazu jako prvního úkonu v řízení se bez předchozího oznámení o zahájení řízení a vyjádření se k vznesenému obvinění zásadně zasahuje do práv obviněného, a tak je podle odborné veřejnosti povinností správního orgánu doručit obviněnému příkaz do vlastních rukou bez náhradního doručení, protože případné neprokazatelné doručení do vlastních rukou a nepodání odporu má rozsáhlé konsekvence pro obviněného, neboť příkaz se tak stává pravomocným a vykonatelným.

Práva obviněného jsou chráněna možností podat speciální opravný prostředek, kterým se celý příkaz ruší, a případ se na základě tohoto prostředku projednává v klasickém přestupkovém řízení. Tímto opravným prostředkem *sui generis* je odpor, který se podává u toho správního orgánu, který příkaz vydal, do 8 dnů ode dne oznámení příkazu obviněnému, za což se bere okamžik doručení do vlastních rukou. Při zachování procesní ekonomie a jednoduchosti příkazního řízení není povinen ani obviněný odůvodňovat podání odporu. Po zrušení příkazu a vrácení případu do běžného řízení nesmí správní orgán na konci uložit jiný druh správního trestu nebo vyšší výměru, než uložil příkazem. Úprava šetří práva obviněného a zakazuje, aby mu byl uložen trest přísnější ve standardním procesu, než mu byl uložen ve zkráceném bez dokazování a možnosti se hájit před správním orgánem. Zásada zákazu *reformatio in peius* neboli zákazu změny k horšímu striktně požaduje, aby byl pachateli uložen stejný druh trestu nebo napomenutí, které je považováno za nejmírnější správní trest správního trestání. Jedinou výjimkou by bylo, pokud by správní orgán v průběhu řízení překvalifikoval skutek na jiný přestupek, pak lze logicky odvodit, že by se muselo jednat o právní

kvalifikaci závažnější. V této situaci by byl správní orgán zcela zbaven povinnosti uložit stejný druh trestu.

6.2 Příkazní řízení na místě

Příkazní řízení na místě je další formou zkráceného a zjednodušeného řízení o přestupcích, v němž se opět, stejně jako v příkazním řízení, obviněný uznává vinným a je mu za jeho přestupek ukládán správní trest. Subsidiárně doplňuje úpravu příkazu na místě správní řád v § 150 odst. 5. Rozdíl od příkazního řízení spočívá v možnosti uložení jen napomenutí nebo pokuty a dále v nutnosti souhlasu obviněného se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením správního trestu a jeho výší, případně s vydáním příkazového bloku (který se vydává jen v případě peněžitého plnění, takže pokud je ukládáno jen napomenutí, je to formou příkazu na místě). Ačkoliv může vyplývat z úpravy, že příkaz na místě lze uložit pouze jako první úkon, odborný článek deklaruje, že příkazem na místě může správní orgán rozhodnout i v nezkráceném přestupkovém řízení, pokud jsou splněny zákonné podmínky pro jeho uložení.⁶² Uložení pokuty má limit 10 000 Kč, přičemž další odlišností od příkazního řízení je, že zde se mladistvému příkaz na místě uložit může, na rozdíl od příkazu, ale jen s pokutou do výše 2 500 Kč (pokud se nejedná o osobu mladistvou podnikající). Úprava výše pokuty nevylučuje zvláštní úpravu v jiných zákonech, kde může být limit vyšší i nižší. Přestupkový zákon v § 91 odst. 2 vypočítává další orgány, kromě věcně a místně příslušného správního orgánu, které mají pravomoc ukládat příkazem na místě pokuty, jako je například orgán Policie ČR, orgán Vojenské policie nebo strážník obecní policie. Souhrnně a nadneseně by se dalo říci, že se jedná o takové úřední osoby, které kontrolují dodržování veřejného pořádku a pořádku ve státní správě v terénu a při provádění kontroly, jako správní orgány zmocněné přímo zákonem, mohou při prokázaném stavu věci, kdy zjistí nějaké protiprávní chování, uložit pachateli správní trest přímo na místě (není však podmínkou, aby byl vydán příkaz přímo na místě spáchání, podstatné je, aby byla osoba přítomna).

Již bylo naznačeno, že příkazový blok je písemné vyhotovení příkazu na místě, jímž se může ukládat pouze peněžité povinnost, tedy pokuta, nebo podle § 92 odst. 1 také peněžité záruka za splnění povinnosti, zatímco pokud je ukládáno

⁶² KOPECKÝ, Martin. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1992, 1992(2), 7-12. ISSN 0139-6005.

pouze napomenutí, tak se ukládá formou příkazu na místě a příkazový blok se mu nevydává. V § 92 odst. 1 přestupkový zákon počítá se situací, kdy pachatel u sebe nemá hotovost k zaplacení pokuty, a tak se mu vydá příkazový blok na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení. Na příkazový blok jsou zákonem kladeny formální požadavky uvedené v § 92 odst. 2 ZOPŘ, aby mohl být považován za správní rozhodnutí. Mezi formálními požadavky není odůvodnění, což je logické a v souladu s účelem tohoto prostředku, zejména rychlostí příkazního řízení na místě a jednoduchostí. V praxi se jedná spíše o formulář, do kterého konkrétní úřední osoba wpisuje dané skutečnosti podstatné pro příkazní řízení na místě. Mezi podstatné náležitosti, které musí být obsaženy v příkazovém bloku, patří podpis obviněného, stručný popis skutku a jeho právní kvalifikace či poučení, že podpisem obviněného nebo osoby jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, se příkazový blok stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Na rozdíl od příkazního řízení zde pachatel nemá možnost podat proti příkazu na místě odpor, ale vzhledem k tomu, že se stává příkazový blok pravomocným a vykonatelným podpisem obviněného, čímž je tedy vyjádřen již zmíněný souhlas, lze se proti takovému rozhodnutí bránit nepodepsáním příkazového bloku a žádostí o vedení standardního přestupkového řízení. V minulosti za minulé úpravy, která používala pojem „blokové řízení“ a „vystavení bloku“, se k této problematice vyjádřil i Nejvyšší správní soud: *„V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že osoba, jež se měla přestupku dopustit, buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém*

řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva, jež jí nelze odeprít, na zahájení správního řízení o přestupku. ⁶³ Pokud tedy obviněný příkazový blok podepíše, lze přezkoumat rozhodnutí opět jen v přezkumném řízení, jež má pro jeho zahájení zvláštní lhůtu obsaženou v § 101 odst. 1 ZOPŘ.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003, č. 505/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

7. Ukládání správních trestů mladistvým

Ukládání správních trestů mladistvým je specifická oblast, kterou upravuje přestupkový zákon a která si zaslouží větší pozornost a obezřetnost. Zákon definuje osobu mladistvou jako osobu, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku. Stejně jako v trestním právu se snaží právní úprava věnovat mladistvým zvláštní péči, neboť se jedná o osoby, které se většinou stále ještě duševně vyvíjejí, a tak je zde dáván větší důraz na preventivní účel než na represivní. Charakteristickým účelem pro trestní úpravu mladistvých je účel primárně výchovný, protože u mladého člověka je větší pravděpodobnost, že dojde k dostatečné nápravě správním trestem, aby se v budoucnu protiprávního jednání vyvaroval. Právní úprava a rozhodování správních orgánů počítá také s určitou životní nezkušeností mladistvých. Odpovědnost za přestupek je obecně stanovena na 15. rok věku, ale české právo tradičně spojuje dosažení plné rozumové a volní vyspělosti s 18. rokem věku. Úprava správního trestání stanovuje určité odchylky od obecné úpravy ukládání správních trestů, protože se předpokládá, že osoba v tomto věku stále ještě prochází rozumovým a mravním vývojem. Citlivější přístup k mladistvým a dětem stanovuje Listina v čl. 32 odst. 1. Jiná pravidla ve správním trestání obsahuje hmotněprávní i procesněprávní úprava, kde má mladistvý například zvýšenou ochranu v rámci řízení. Jak se tato zvláštní úprava projevuje v oblasti hmotného práva, tomu se bude věnovat tato práce v následujícím textu.

Vedle speciální úpravy ukládání správních trestů mladistvým se budou stále uplatňovat obecná kritéria stanovená přestupkovým zákonem v § 36 a dále. Nesmí být opomenuto pravidlo stanovené v § 56 ZOPŘ, podle kterého správní orgán musí přihlížet k osobnosti mladistvého včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti, jakož i k jeho osobním poměrům tak, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen. Rozdíl mezi přestupkovým právem a právem trestním je ten, že podle přestupkového zákona je mladistvý absolutně odpovědný za přestupek, který spáchá, neboť odpovědnost je vázána pouze na dosažení věku 15 let, nikoliv na rozumovou a mravní vyspělost. Jak vyplývá z § 56 ZOPŘ, ve správním trestání rozumová a mravní vyspělost je v podstatě jen dalším kritériem pro uložení správního trestu a pro výběr adekvátního a spravedlivého trestu. Správní orgán by měl zohlednit skutečnost, že mladistvému bylo čerstvých 15 let, když spáchal přestupek, a naopak zohlednit situaci, kdy mladistvý dosáhl například 17 let. Co si má správní orgán představit pod pojmem rozumová a mravní vyspělost však

přestupkový zákon neupravuje, takže je třeba si pomoci úpravou trestního práva, přičemž „rozumovou a mravní vyspělost mladistvého je třeba posuzovat jednak ve vzájemných souvislostech obou těchto složek (nikoliv izolovaně), jednak ve vztahu k obvyklému vývoji mladistvých ve věku patnácti až osmnácti let. Obecně je složka rozumového vývoje charakterizována tak, že zahrnuje postupné individuální nabývání schopnosti pojmového myšlení, přičemž stupeň takového vývoje je určován dosaženou úrovní tohoto myšlení. Za mravní vývoj osobnosti mladistvého se pak obecně považuje proces, v němž si osobnost mladistvého v průběhu individuálního rozvoje osvojuje normy chování, které platí v daném období rozvoje společnosti, a tyto přeměňuje na osobní a morální kvality, tedy vytváří si vlastní hodnotový systém, který je v určitém vztahu k hodnotám společnosti, v níž žije“⁶⁴. „Prakticky to tedy znamená, že při úvaze nad uložením správního trestu budeme brát v potaz i posouzení schopnosti, nakolik byl mladistvý v době spáchání přestupku schopen rozpoznat jeho protiprávnost (jinak se budeme dívat na rozpoznání protiprávnosti u krádeže a jinak u přestupku na úseku ochrany životního prostředí) a ovládat své jednání.“⁶⁵ Roli při rozhodování mohou hrát také sociální poměry, ze kterých mladistvý pochází. Nelze opomenout ani § 39 písm. a) ZOPŘ, kdy spáchání přestupku osobou ve věku blízkém věku mladistvých je obecnou polehčující okolností.

V § 59 ZOPŘ se nalézá speciální důvod upuštění od uložení správního trestu. Doplňuje tak obecnou úpravu upuštění od uložení správního trestu a podmíněného upuštění obsažených v § 42 a 43 ZOPŘ. Nad rámec obecné úpravy § 59 ZOPŘ stanovuje, že lze též upustit od uložení správního trestu, jestliže vzhledem k povaze spáchaného přestupku a k dosavadnímu způsobu života mladistvého lze důvodně očekávat, že uložení omezujícího opatření zajistí jeho nápravu lépe než správní trest. Správní orgán na základě svého pečlivého uvážení posoudí, o jaký přestupek se jedná a zda je jeho společenská škodlivost nízká natolik, aby se dalo od uložení správního trestu upustit, ale také upuštění zhodnotí v kontextu způsobu života vedeného mladistvým a jeho sociálních poměrů. Omezující opatření je jedno z ochranných opatření, která mají funkci spíše výchovnou, na rozdíl od trestů, u kterých převažuje funkce represivní. Konkrétní omezení spočívá v uložení zákazu

⁶⁴ Zákon o soudnictví ve věcech mládeže: komentář. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-350-9.

⁶⁵ MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi. Praha: Leges, 2017. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-200-4.

navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce, popřípadě v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování. V § 52 odst. 2 ZOPŘ je stanovena povinnost, že omezující opatření musí mít přímou souvislost se spáchaným přestupkem.

Přestupkový zákon nedělá rozdíly mezi mladistvým a dospělou osobou jen ve způsobu ukládání správních trestů. Správní orgán může mladistvému uložit jakýkoliv druh správního trestu upravený v obecné části ukládání správních trestů, avšak u pokuty a zákazu činnosti shledal zákonodárce potřebu upravit jejich podmínky speciálně. Pokuta nesmí u mladistvého přesahovat částku 5000 Kč a horní hranice sazby pokuty se vždy u mladistvého snižuje na polovinu. Toto pravidlo se však nevztahuje na mladistvou osobu podnikající. Uložení pokuty mladistvému není považováno za příliš efektivní, neboť mladistvá osoba má zřídka své vlastní finanční prostředky a spíše bývá pokuta uhrazována zákonným zástupcem. Mladistvý v tomto ohledu účinky tohoto trestu plně nepociťuje a vytrácí se účel trestu obecně. Nahrazení pokuty jiným prostředkem nápravy by v mnoha případech podle odborné literatury mohlo být účinnější. Jestliže se platná právní úprava zaměřuje na výchovu mladistvého pachatele, pak opravdu nepovažují pokutu za vhodný trest pro mladistvého. Zřídka bude mladistvý pachatel schopen zaplatit pokutu ze svých peněz a v případě, že bude schopen, tak je nutné si položit otázku, zda si peníze vydělal sám anebo má peníze od rodičů. Není třeba dále vysvětlovat, že se jedná o podstatný rozdíl, a zatímco v prvním případě může mít tato negativní zkušenost pro mladistvého pozitivní účinek do budoucna, tak v druhém případě se trest mladistvého v podstatě osobně nedotkne. Vycházím-li z myšlenky, že trest nemůže působit tak intenzivně na mladistvého jako jeho samotné okolí a rodinné prostředí, tak mám jisté pochybnosti, jestli pokuta má v úpravě trestání mladistvých své místo. V případech, kdy se k pokutě přidá i působení rodiny a blízkých lidí mladistvého, může tento trest fungovat. Proto určitě považují za důležité přihlížet k osobním poměrům mladistvého a jeho rodinnému zázemí, protože trest může být v odlišných prostředích různé dopady. Více bych se možná přikláběla k užívání napomenutí, které je sice nejmírnějším správním trestem, ale jeho funkce morálního odsouzení může na mladou osobu, která si v dospívání vytváří morální a rozumový rámec, působit lépe a důrazněji. Napomenutí se nerovná domluva, ale jde o „*prostředek*

morálního odsouzení za přešupek nízké míry společenské škodlivosti, jehož účelem je výchovně působit na pachatele“⁶⁶. Není vhodné ukládat tento správní trest v případě, kdy se mladistvý dopouští protiprávního jednání opakovaně, ale jsem přesvědčena, že tento trest má svůj význam. Úřední osoby rozhodující o přestupcích představují určitou autoritu a silou tohoto postavení ve státě mohou mít výchovný vliv na mladistvé osoby už jen tím, že „při uložení napomenutí upozorní pachatele, jaké správní tresty mu hrozí, pokud se bude v budoucnosti dopouštět podobného jednání“⁶⁷.

S ohledem na jisté pochybnosti smyslu některých správních trestů ukládaných mladistvým, by nebylo zcela bezpředmětné se inspirovat opět zákonem o soudnictví ve věcech mládeže, podle kterého může soud pro mládež uložit v některých případech obecně prospěšné práce. Jsem toho názoru, že v některých případech by to mohlo být pro mladistvého přínosem. Bylo by třeba zohlednit jeho stanovisko k uložení takového trestu, jeho zdravotní stav a časové možnosti s ohledem na školní povinnosti a také by bylo nutné k tomuto trestu přistupovat za spáchání závažnějších přestupků. Odlišně je upraven také správní trest zákazu činnosti. Zatímco u dospělých pachatelů lze uložit zákaz činnosti až na 3 roky, pokud zákon nestanoví něco jiného, u mladistvých je tato doba zkrácena na 1 rok. Přímo protikladem úpravy dospělých pachatelů je druhá podmínka pro ukládání zákazu činnosti mladistvému obsažená v § 58 odst. 1 ZOPŘ, kdy zákon stanovuje zákaz uložení tohoto trestu, jestliže by výkon tohoto správního trestu bránil přípravě na jeho povolání, zatímco § 47 odst. 1 u dospělých pachatelů zakládá možnost správnímu orgánu uložit zákaz činnosti, pokud je k ní třeba veřejnoprávního oprávnění nebo kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, došlo-li k přestupku při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní. Zákonodárce měl na mysli zejména vzdělávání mladistvých, které bude často zaměřené na oblast nebo odvětví budoucího zaměstnání mladistvého. „*Musí jít o přípravu na povolání ve formě, kterou uznává právní předpis. Tato příprava se již*

⁶⁶ STRAKOŠ, Jan a Pavlína KROUPOVÁ. Základy správního trestání. 3. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-54-9.

⁶⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.

*uskutečňuje nebo do ní byl mladistvý přijat a činnost, která má být zakázána, je součástí této přípravy.*⁶⁸

⁶⁸ 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.

8. Uložení pokuty

Pokuta je správní trest v přestupkovém právu nejčastěji využívaný, který zasahuje do majetkové podstaty pachatele. Jedná se o univerzální trest, jež lze uložit za každý přestupek. Účelem je negativně zasáhnout majetkovou sféru pachatele tak, aby to odradilo pachatele od případného dalšího protiprávního činu, ale není cílem uložit pokutu likvidační. *„Kdy je pokuta likvidační, nelze stanovit paušálně, obecně, protože je pro každý odpovědný subjekt individuální, a jinak je vzhledem k tomu třeba posuzovat výši pokuty u osoby fyzické a právnické osoby a zde pak právnické osoby jakožto podnikatele nebo příspěvkové organizace“*⁶⁹

Hranice jsou stanoveny často relativně určitě, z toho téměř vždy je stanovena hranice horní a v některých případech je stanovena i hranice spodní, čímž se snižuje svým způsobem možnost volného správního uvážení, jak se vyjádřil v podobném duchu v minulosti i Ústavní soud. Stanovením spodní hranice chce zákonodárce vyjádřit závažnost a škodlivost určitého jednání, rizikem však je, že v některých individuálních případech může být i stanovená spodní hranice pro některé, zejména fyzické osoby, likvidační. Co se týče horních hranic pokut, je možné, že bude trendem budoucnosti je zvedat vzhledem ke společenské situaci a většímu odstrašení potencionálních pachatelů. *„Ke zvyšování horních hranic sazby pokuty přispívají mnohdy i evropské předpisy, které vyžadují, aby státy stanovily za porušení povinností v nich obsažených účinné, přiměřené a odrazující sankce.“*⁷⁰

Problémem může být široké rozpětí sazby pokuty, které správně nevyjadřuje povahu a škodlivost daného přestupku. Příkladem mohu uvést § 157 odst. 8 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, který umožňuje za přestupek, spočívající v odst. 3 stejného paragrafu⁷¹, uložit pokutu až do 10 000 000 Kč. V těchto případech, kdy je rozpětí sazby opravdu značné, úprava nevytváří pro správní orgán ideální situaci, ve které musí posoudit závažnost přestupku a uložit adekvátní správní trest, neboť takové rozpětí neodráží typovou nebezpečnost protiprávního jednání. Ve své publikaci na tento problém upozorňoval pan profesor Dušan Hendrych: *„Diferenciace výše pokut podle závažnosti jednotlivých správních deliktů je mnohdy formální, nepřesná, zákony téměř nepracují se*

⁶⁹ MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁷⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁷¹ Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nezavede, neudrží nebo neuplatňuje mechanismus k hlášení podle § 124 a § 12i odst. 1.

*základními a kvalifikovanými skutkovými podstatami*⁷². Pokutu správní orgán nemůže uložit spolu s napomenutím, protože účel těchto dvou správních trestů by se jaksi vzájemně rušil. Napomenutí jako nejmírnější správní trest cílí spíše na pachatele přestupků menší závažnosti a spočívá v důrazném upozornění pachatele na důsledky protiprávního jednání, které by mu mohly hrozit. Je to prostředek, který má způsobit morální újmu a zajistit preventivní a hlavně výchovnou funkci. Mimo napomenutí lze pokutu uložit i vedle jiného trestu. Zřídka kdy zvláštní zákony neupravují své vlastní hranice pokut u skutkových podstat, ale pokud tomu tak opravdu není, v § 46 odst. 1 byla vytvořena maximální výše pokuty, a to 1000 Kč. Některé zvláštní zákony rozlišují, zda spáchala přestupek fyzická osoba nebo podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba a u právnických osob stanoví za stejný přestupek vyšší pokuty, jako například v zákoně o lesích, č. 289/1995 Sb. Za použití logického výkladu by se dalo interpretovat § 101 písm. c) SpŘ tak, že se dá použít i v přestupkovém řízení. Správní orgán by podle tohoto ustanovení mohl umožnit pachateli zaplatit pokutu ve splátkách, pokud by nebyl schopen ji zaplatit celou do lhůty stanovené správním orgánem. Je třeba, aby správní orgán vydal nové rozhodnutí, ve kterém uvede, v jak vysokých splátkách a v jakém časovém úseku bude pachatel splácet uloženou pokutu. S největší pravděpodobností je to jediná možnost, jak po pachateli trest vymoci, neboť přestupkový zákon neumožňuje přeměnit pokutu v náhradní přísnější trest jako v trestním právu.

V ojedinělých případech lze za určitých okolností horní hranici sazby zvýšit, anebo naopak dolní hranici sazby snížit, avšak pravidlem je, že správní orgán by měl pokutu uložit v rozmezí, které stanoví zvláštní zákon u dané skutkové podstaty. Zvýšit horní hranici sazby pokuty povoluje přestupkový zákon v řízení, ve kterém se projednává spáchání více přestupků tímž pachatelem, dokud o některém z nich nebylo zahájeno přestupkové řízení. Některé zvláštní zákony mohou stanovit další důvod pro zvýšení horní hranice sazby pokuty, jako například § 87 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁷³. Na stejném principu lze dolní hranici sazby snížit buď institutem mimořádného snížení sazby pokuty podle § 44 ZOPŘ, nebo na základě dalších důvodů stanovených zvláštními zákony. Vodní zákon

⁷² 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.

⁷³ Za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů lze uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích.

v § 125a odst. 6 dovoluje správnímu orgánu snížit sazbu pokuty z důvodů zvláštního zřetele hodných.

Pro zpestření této diplomové práce jsem chtěla najít zdroj, který srovnává v určité správní oblasti výši pokut napříč zeměmi Evropské Unie. V praxi možná nejčastější přestupky, spáchané na pozemních komunikacích překročením povolené rychlosti, mohou názorně dobře ukázat přísnost sazeb v jednotlivých právních rádech evropských zemí. Vycházela jsem ze staršího zdroje z roku 2018, článku časopisu Reflex, jehož autorem je David Bureš, nicméně jsem názoru, že pro tento účel i přesto postačí pro ukázkou rozdílných přístupů zemí Evropské Unie. Česká právní úprava v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů upravuje přestupek v § 125c odst. 1 písm. f) bod 4: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km.h⁻¹“. Za tento přestupek se podle § 125c odst. 5 písm. g) může uložit pokuta ve výši od 1500 až 2500 Kč, ovšem příkazem na místě bez řádného řízení lze uložit za tento přestupek pokutu do 1000 Kč. Když budu vycházet z přestupku spočívající v překročení rychlosti o 10 km.h⁻¹, tak zatímco v Itálii za překročení takové rychlosti mohou uložit pokutu s minimální dolní hranicí sazby 41 € až do 168 €, tak v Rakousku mohou za stejné protiprávní jednání uložit pokutu ve výši od 20 až 726 €. Itálie s Francií patří v Evropě k těm nejpřísnějším státům, co se týče tohoto přestupku. Jsem si vědoma dalších okolností, které hrají roli při vytváření právních úprav, jako jsou například ekonomické vlivy, vyspělost a prosperita země a jejích občanů. Jistě, stále v České republice nedosahuje průměrná mzda takové výše jako ve Francii. Pouze jsem se v tomto odstavci chtěla zamyslet nad tím, jak by dodržování pravidel, nejen na pozemních komunikacích, našimi občany probíhalo, kdyby například místo dnešní platné sazby za překročení rychlosti o 10 km.h⁻¹ v rozmezí 1500 až 2500 Kč, byla sazba ve výši 2500 až 3500 Kč.

Odproštěním se od přestupků spáchaných na pozemních komunikacích mi mnohdy sazby pokut nepříjdou adekvátní a demotivující pro pachatele páchat přestupky. Účelem nemá být, jak bylo již mnohokrát opakováno, pachatele „zlikvidovat“ a vytvořit mu tak vážnou újmu, ale je stále třeba mít na paměti, že pokud má trest na pachatele působit, pak je třeba některé sazby pokut za přestupky zvýšit. Význam preventivní a represivní složky zdůraznil v rozsudku také Městský

soud v Praze: „*Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoliv pro něho zanedbatelný.*“⁷⁴

Na druhou stranu je třeba zmínit, že některé zákony za některé přestupky obsahují velmi vysoké horní hranice pokut. Jako příklad lze uvést zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, který podle § 24 odst. 1 písm. e) obsahuje skutkovou podstatu přestupku, jehož se dopustí výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel, pokud použije neoprávněně ekoznačku. Takovému pachateli hrozí pokuta až do 300 000 000 Kč. Jsem tedy toho názoru, že nejdůležitější je správně a vhodně uložit takovou výši pokuty, která bude zohledňovat co možná nejvíce okolností individuálního případu, zejména závažnosti případu a poměrů pachatele. Oporou a podkladem rozhodování, bezpochyby kromě dikce zákona, by měly být pro rozhodující správní orgán principy. Jako stěžejní považuji právě princip individualizace trestu, tedy vybrat výši pokuty „ušitou na míru“ konkrétnímu pachateli. Ke správnému rozhodování jistě přispěje i odbornost úředních osob, které jsou příslušné k projednávání přestupků.

8.1 Mimořádné snížení výměry pokuty

Speciální prostředek vytvořený zákonodárci v rámci ukládání pokut je mimořádné snížení výměry pokuty. K tomuto prostředku je dovoleno přistoupit jen v případech, kdy je u skutkové podstaty přestupku pevně stanovena dolní hranice sazby. Po posouzení a zohlednění všech podstatných skutečností správní orgán může prolomit zákonem stanovenou dolní hranici sazby pokuty, ale nejedná se o zákonem stanovenou povinnost. S největší pravděpodobností přistoupí k jeho užití za předpokladu, že nejsou splněny podmínky pro upuštění od uložení správního trestu podle § 43 ZOPŘ, jak uvádí i důvodová zpráva k přestupkovému zákonu. Důvodová zpráva v tomto ohledu nejspíše vychází ze zásady, že tam, kde postačí uložení trestní sankce pachatele méně postihující, nesmí být uložena trestní sankce pro pachatele citelnější, protože takové pravidlo výslovně v zákoně uvedeno

⁷⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003-48.

není. Výhodou je možnost se co nejvíce přiblížit individualizovanému trestu, který bude adekvátní pro daného pachatele a nebude nepřiměřeně přísný vzhledem k jeho osobě nebo k okolnostem případu. Využití takového institutu musí být podloženo ve správním spise a musí být poté řádně odůvodněno v rozhodnutí správního orgánu, ale jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku v roce 2018: „*Jedná se o mimořádný institut, a není proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu.*“⁷⁵ Navíc z jiného rozsudku NSS vyplývá, že obviněný by měl v průběhu řízení sám přispívat a uvádět skutečnosti, které by odůvodňovaly využití tohoto výjimečného institutu: „*Stěžovatel v řízení neuváděl žádné relevantní okolnosti, které by k takovému postupu zavdávaly sebemenší důvod, ty nevyplývaly ani ze spisu.*“⁷⁶ „*Současně je ale nutné trvat na tom, aby správní orgány v mimořádných případech, při splnění zákonem stanovených podmínek, k aplikaci těchto institutů přistupovaly. Obzvláště, bude-li jejich aplikace ze strany obviněného v průběhu řízení navržena, bude nezbytné, aby se správní orgán s tímto návrhem v řízení vypořádal.*“⁷⁷ Zvláštní zákony mohou ovšem stanovit zvláštní důvody pro snížení výměry pokuty, ale některé zákony obsahují také důvody pro mimořádné zvýšení výměry pokuty, jako například zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve kterém je možné podle § 35 odst. 3 mimořádně zvýšit horní hranici sazby pokuty na dvojnásobek, je-li spáchán přestupek podle odstavce 1 písm. b) nebo j) vůči osobě mladší 15 let. Je-li výměra snižována, § 44 odst. 2 ZOPŘ omezuje správní orgán tím, že pokuta musí dosahovat alespoň jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem.

První uváděný důvod pro mimořádné snížení výměry pokuty je, že vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravu dosáhnout. V tomto případě se nelze spokojit s běžně se vyskytujícími skutečnostmi nebo přesvědčením správního orgánu o tom, že správní trest uložený na dolní hranici sazby pokuty je pro pachatele přísný. Mělo by se spíše jednat o souběh více mimořádných okolností, které odůvodňují menší závažnost

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2018, čj. 4 As 96/2018-45, www.nssoud.cz.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2018, čj. 7 As 311/2018-35, www.nssoud.cz.

⁷⁷ JÍLKOVÁ, Nikola. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2018, 2018(7-8), 28-31. ISSN 1805-8280.

přestupku nebo zvláštní situaci pachatele, kterými například zřejmě nebudou náhrada způsobené škody nebo vedení řádného života. Jestliže správní orgán bude rozhodovat o přestupku pachatele, který spáchal v minulosti přestupek, tak lze usuzovat, že mimořádné snížení výměry trestu nebude dostačovat pro nápravu pachatele. Okolnosti případu budou dány kritérii, ke kterým se obecně přihlíží při ukládání správního trestu, zejména pak kritérii určujícími povahu a závažnost přestupku nebo polehčující okolnosti.

Jako další důvod mimořádného snížení výměry pokuty přestupkový zákon uvádí spáchání pokusu přestupku. Samotný fakt, že pachatel spáchal přestupek ve stadiu pokusu, nepostačí jako argument pro mimořádné snížení výměry pokuty. Přestupek by měl dosahovat tak nízké závažnosti, že není téměř společensky škodlivý a nevykazuje tak vysokou nebezpečnost pro spoluobčany. Obecně i zde platí okolnosti, ke kterým správní orgán přihlíží při obecném ukládání správních trestů, to znamená, že přihlíží podle § 37 písm. d) ZOPŘ, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo.

V § 44 odst. 1 písm. c) ZOPŘ je jako další důvod uvedeno, že by pokuta byla nepřiměřeně přísná vzhledem k poměrům pachatele. Může se stát, že v některých případech může být uložený trest při spodní hranici sazby stále velmi přísný s ohledem na okolnosti případu, a tudíž v daném případě nepřiměřený. Zejména osobní poměry pachatele nebo závažnost činu (společenská škodlivost) mohou ovlivnit úsudek správního orgánu a uložení správního trestu směrem k mimořádnému snížení pokuty, neboť není cílem správního orgánu pachateli uložit takovou pokutu, která ho prakticky finančně zatíží takovým způsobem, že ani nebude schopen zajistit své životní potřeby. „*Ve vztahu k judikatuře trestních soudů, která nám může být inspirací, se obdobně jako ve správním soudnictví často dovozuje, že trest uložený při spodní hranici se nepovažuje obecně za nepřiměřeně přísný. V takovém případě je nutné, aby přistoupily okolnosti, které v daném případě odůvodňují mimořádné snížení. V každém případě vždy musí docházet k posuzování nepřiměřené přísnosti trestu ve vztahu ke smyslu a účelu trestu.*“⁷⁸ Z mimořádnosti tohoto institutu lze usoudit, že pro řádné odůvodnění jeho využití postačí jen takové polehčující okolnosti, které dosahují takového rozměru, že se

⁷⁸ JÍLKOVÁ, Nikola. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2018, 2018(7-8), 28-31. ISSN 1805-8280.

u konkrétního přestupku běžně nevyskytují, anebo se bude jednat o souhrn takových běžných okolností, které dohromady utvoří mimořádný význam. Je dbáno na to, aby bylo dostatečně prokázáno ve spise a v odůvodnění, že i uložení pokuty při spodní hranici může být pro pachatele zásahem citelným, či až likvidačním.

Poslední důvod je spojený s překročením mezí okolností vylučujících protiprávnost. Jde o případ, kdy pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Obecně se jedná podle § 39 písm. b) ZOPŘ o obecnou polehčující okolnost, ale aby odůvodňovala mimořádné snížení výměry pokuty, musel by přestupek dosahovat velice nízké společenské škodlivosti. „*Situace je pak předmětem dokazování, kdy se posuzuje, zda pachatel překročil podmínky některé z okolností vylučující protiprávnost.*“⁷⁹

Jak už bylo zmíněno výše, správní soudy mohou za určitých podmínek správní trest v mezích stanovených zákonem i správní trest snížit při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí, prostřednictvím níž se toho pachatel domáhá. Ovšem nemají pravomoc mimořádně pokutu snížit pod zákonem stanovenou hranici. Takovou situaci by mohl řešit správní soud upuštěním od potrestání, jestliže by pro to soud shledal odůvodněné skutečnosti a pokud by se soudu zdála pokuta nepřiměřeně přísná, i přestože byla uložena správním orgánem při spodní hranici.

⁷⁹ 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.

9. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku

Tento trest spočívá ve zveřejnění výrokové části rozhodnutí o přestupku prostřednictvím veřejného sdělovacího prostředku a vyvěšením na úřední desce správního orgánu. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je možné uplatnit pouze u fyzických osob podnikajících a právnických osob, stanoví-li tak zákon. Důvodem, proč nebyl tento trest zaveden i pro fyzické osoby nepodnikající, spočívá v nepřiměřeném zásahu do rodinného a pracovního prostředí potenciálního pachatele, neboť by měl velmi negativní důsledky. Prolamuje ochranu pověsti právnické osoby, která stojí proti právu veřejnosti na informování o protiprávním jednání této osoby spočívajícím v nekalých obchodních praktikách. Správní orgán je povinen dbát na to, aby zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Soukromím právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající se má pravděpodobně na mysli například zveřejnění citlivých a osobních informací o této osobě, které nejsou obecně veřejné. Stále se o soukromí právnické osoby vedou spory v odborné veřejnosti, neboť právnická osoba je fikcí, která ze své podstaty soukromí nemá. Vlastnosti právnické osoby naznačil i Ústavní soud: „*Stěžovatel je obchodní společnost, tedy osoba právnická, u níž se pojmově o "lidskou" důstojnost jednat nemůže, a je proto namístě hovořit toliko o ochraně dobré pověsti a dobrého jména.*“⁸⁰ Přesto je třeba počítat při ukládání tohoto trestu s tím, že pověst právnické osoby i fyzické osoby podnikající je významnou hodnotou při jejich činnosti, ať už se může jednat o budoucnost osoby ve vztahu s obchodními partnery nebo vztah s jejími klienty ve velmi konkurenčním prostředí. Přísnost tohoto trestu tkví v narušení vazeb mezi společností a právnickou osobou či podnikající fyzickou osobou, které má velký dopad na činnost osoby v tom slova smyslu, že zveřejnění rozhodnutí o přestupku může mít dlouhý účinek, který se bude osobou těžko ve společnosti napravovat. „*Represivní účinek tohoto trestu postihuje především dobrou pověst a dobré jméno právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající, což může způsobit odliv zákazníků nebo sponzorů.*“⁸¹ Zveřejňuje se tedy podle § 50 odst. 2 ZOPŘ zásadně jen výrok, podrobnosti přestupku a odůvodnění rozhodnutí se nevyvěšují, protože tímto by se stal trest nepřiměřeným. Na správním uvážení správního orgánu spočívá určení lhůty, po kterou bude dané rozhodnutí zveřejněno, v rámci zákonem stanovených mezí podle

⁸⁰ Usnesení sp. zn. II. ÚS 2105/14 ze dne 16. 9. 2014.

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

§ 50 odst. 2 ZOPŘ může uložit tento trest na nejméně 2 měsíce, ale nesmí přesáhnout 6 měsíců. Lhůta má pevně stanovený začátek běhu, a to od nabytí právní moci rozhodnutí.

V dnešní společnosti by daný správní trest nedosáhl svého účelu, pokud by nebyl zveřejněn ve veřejném sdělovacím prostředku, jako je tisk, internet, televize nebo rádio. Druh prostředku zásadně volí správní orgán, který má také i povinnost danou volbu prakticky zajistit na náklady pachatele. Problémem může být samotná realizace tohoto trestu správním orgánem, neboť provozovatel veřejného sdělovacího prostředku nemá ze zákona povinnost uveřejňovat rozhodnutí, a tak je správní orgán nucen vytvořit soukromoprávní smlouvu, prostřednictvím níž dojde k dohodě o zveřejnění mezi správním orgánem a provozovatelem. Přestupkový zákon požaduje zveřejnění i druhým způsobem, a to vyvěšením na úřední desce správního orgánu, kterou dle správního řádu musí mít každý správní orgán vytvořenou a veřejně přístupnou. U tohoto způsobu nese však už správní orgán náklady sám a zákon stanovuje kratší rozmezí lhůty, po kterou má být rozhodnutí na úřední desce vyvěšeno, což je rozmezí sestávající se minimálně z 15 dnů a maximálně 2 měsíců. Přestupkový zákon také pamatuje na situaci, kdy dojde ke zrušení pravomocného rozhodnutí, jímž bylo uloženo zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Podle § 50 odst. 6 ZOPŘ správní orgán nebo správní soud informuje do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení rozhodnutí správní orgán, který vadné rozhodnutí vydal. Ke zhojení poškození pachatele tímto vadným rozhodnutím pak dochází tím, že správní orgán rozhodující v prvním stupni musí zveřejňovat každé pravomocné rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ruší, a to na vlastní náklady a obdobným způsobem, jakým bylo zveřejněno původní rozhodnutí.

Na tomto správním trestu lze shledat určité nedostatky nevyřešené zákonodárcem, které mohou způsobovat praktické problémy při rozhodování správního orgánu, při vymáhání nákladů za zveřejnění rozhodnutí o přestupku a také problémy, co se týče efektivnosti výkonu tohoto trestu. Správní orgán je velmi ovlivněn různými hledisky při výběru veřejného sdělovacího prostředku, ať se jedná o zajištění přiměřenosti trestu pro pachatele v tom smyslu, že náklady za zvolený druh prostředku nese pachatel, a tak je nutné postupovat s ohledem na možnosti vydobytí těchto nákladů v budoucnosti spolu s cílem nezasáhnout nepřiměřeně do jeho majetkové podstaty. V negativním ohledu je správní orgán

ovlivněn i tím, že v případě zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení nebo v řízení před správním soudem je povinen podle § 50 odst. 6 na vlastní náklady a obdobným způsobem zveřejnit každé pravomocné rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ruší.

Jako problematičtější a závažnější problém se jeví úhrada nákladů za zveřejnění ve veřejném sdělovacím prostředku pachatelem. Jak je uvedeno v zákoně, zveřejnění rozhodnutí ve veřejném sdělovacím prostředku zajišťuje správní orgán, ale na náklady pachatele. Komplikací již ve volbě veřejného sdělovacího prostředku také je, že je nezbytné, aby prozatím nesl náklady za zveřejnění správní orgán, neboť není oprávněn po pachateli požadovat záruku či zálohu a není možné mu uložit ve výroku rozhodnutí povinnost uhradit do určité lhůty náklady za zveřejnění. Jediným legitimním východiskem je vymáhání této částky prostřednictvím civilní žaloby na vydání bezdůvodného obohacení. Poněkud nepraktické řešení nedotažené zákonodárcem pak může způsobovat zdlouhavé procesy a zpětné vymáhání částky po pachateli, protože správní orgán je nucen zaplatit zveřejnění rozhodnutí ve veřejném sdělovacím prostředku ze státního rozpočtu ještě dříve, než dojde k vymožení částky, jinak by se logicky vytratil účel správního trestu. Vhodnější konstrukce v zákoně by jistě zajistila volnější ruce správnímu orgánu při volbě veřejného sdělovacího prostředku, neboť finanční závislost v tomto případě dopadá zejména na účinnost takového trestu. Pravděpodobně nejvhodnější konstrukcí by bylo uložení zaplacení částky sloužící k zajištění vybraného veřejného sdělovacího prostředku ve výrokové části rozhodnutí, kde by byla taktéž stanovena lhůta, do které by měla být tato povinnost splněna. V případě, že by do této lhůty nezaplatil pachatel částku vyčíslenou na základě dohody mezi správním orgánem a veřejným sdělovacím prostředkem, správní orgán by byl po této lhůtě povinen svými prostředky zveřejnění rozhodnutí zajistit, ale toto rozhodnutí by se dalo použít jako exekuční titul pro následné exekuční řízení, a vyloučilo by se tak civilní řízení. I v rámci tohoto navrženého řešení by se mělo dbát na proporcionalitu této správní sankce, aby bylo ve finančních možnostech pachatele takový prostředek zaplatit, což by v určitém směru správní orgán omezovalo ve výběru, ale podle platné právní úpravy není možné zvolit adekvátní veřejný sdělovací prostředek v konkrétní situaci, který by měl efektivní a výchovný dopad na pachatele. Výsledkem těchto dvou nastíněných problémů úpravy je nedostatečná účinnost tohoto trestu v praxi, neboť správní

orgány zpravidla volí finančně méně nákladnější veřejné sdělovací prostředky, které nemají takový dosah k adresátům, ke kterým by se daná informace měla dostat.

Další problém lze spatřovat v některých zvláštních zákonech, ve kterých je upraven i konkrétní veřejný sdělovací prostředek, ve kterém správní orgán zveřejní rozhodnutí. Příkladem je zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech, kdy v § 49f odst. 1 je ustanoveno, že Rada ve spolupráci s Komorou zajistí, aby po nabytí právní moci rozhodnutí bylo v rejstříku bez zbytečného odkladu zveřejněno rozhodnutí o přestupku. Lze pochybovat o tom, do jaké míry si potenciální klienti ověřují daného auditora a dívají se do rejstříku auditorů. Ovšem v této oblasti, která je odborně zaměřená, je to asi vhodný veřejný sdělovací prostředek a dalo by se usuzovat, že si společnosti daného auditora prověřují, zda se nedopustil nějakého přestupku. V jiných oblastech, kde by se dal velmi účinně realizovat tento trest a měl by odstrašující účinek, tento správní trest není zaveden. Je to například zákon č. 468/1991 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona, zákon č. 40/1995 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Tyto zákony využívají jako správní trest pouze pokutu, ale správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku by v mnohých případech mohl působit represivněji. Zavedení by mohlo být více než vhodné a funkční za podmínky neomezování se na konkrétní veřejně sdělovací prostředek stanovený pevně zákonem. Zákonodárce by měl umožnit správnímu orgánu využít plně jeho správní uvážení a zohlednit všechna specifika případu, aby zvolil účinný veřejně sdělovací prostředek. Bohužel tento správní trest s velkým potenciálem není v české právní úpravě vhodně a dostatečně využit.

Závěr

Nespokojenost s předchozí právní úpravou správních deliktů vedla k přijetí dnešního přestupkového zákona, který z mého pohledu překonal většinu problémů minulé právní úpravy a který poskytuje základní a obecná pravidla, na která navazují předpisy upravující přestupky ve zvláštní části správního práva. Zatímco některé otázky byly již vyjasněny judikaturou především Nejvyššího správního soudu, na zodpovězení některých dalších si budeme muset ještě počkat. Přestože při psaní práce jsem pracovala i s trestními předpisy, kde je úprava ukládání trestů podstatně podrobnější, mám za to, že přestupkový zákon v úpravě nemá podstatné mezery, které by způsobovaly v praxi větší problémy. K tomu přispívá i fakt, že pokud je třeba nějaký nedostatek vyplnit, tak se přestupkové právo inspiruje trestním právem.

Trochu nepřehlednosti způsobují odchylky ve zvláštních úpravách, které upravují specifickou oblast správního práva a zohledňují tak potřeby ukládání správních trestů v dané oblasti. Je to zapříčiněno obrovským rozsahem správního práva, a zvláště jeho různorodostí. Toto mi však přijde upraveno správně a nepřišla jsem na jiné řešení, jak by se úprava dala zjednodušit, především pro adresáty.

Taxativní výčet správních trestů, které je možné uložit pachateli za spáchaný přestupek, považuji za dostatečný a považuji za správné, že se zákonodárci neuchýlili, jak vyplývá z důvodové zprávy k přestupkovému zákonu, například k doplnění správního trestu zákazu přijímání dotací a subvencí nebo zákazu účasti v zadávacím řízení. Přestupek je třeba stále brát jako delikt nižší společenské škodlivosti, než je trestný čin, a proto mi nepřijde vhodné tyto přísné tresty začleňovat do úpravy přestupků. Pokutu jako nejvyužívanější správní trest považuji za ten neúčinnější z katalogu správních trestů u dospělých pachatelů, ale dospěla jsem k názoru, že u mladistvých to ne vždy bude efektivní správní trest. Při rozebírání problematiky ukládání správních trestů mladistvým, přede mnou vyvstala otázka, jestli nějaký z druhů správních trestů považuji za účinný a dospěla jsem k závěru, že spíše ne. Proto bych zde viděla jistou mezeru a prostor pro zlepšení úpravy. Relativně nový správní trest, zveřejnění rozhodnutí o přestupku, má v sobě do budoucna velký potenciál, ale v práci zmíněné nejasnosti v úpravě mohou způsobovat komplikace, které se možná praxí a judikaturou odbourají a ukládání tohoto trestu se stane frekventovanější a bezproblémové.

V této práci jsem si dala za cíl podrobně rozebrat zejména hlavu VII. přestupkového zákona, a to kritéria ovlivňující úvahu správního orgánu o druhu

a výměře správního trestu i prostředky nahrazující uložení správního trestu neboli podmíněné upuštění a upuštění od uložení správního trestu. Ukládání správního trestu za více přestupků je také součástí hlavní části práce, kde je jí věnována samostatná kapitola. Předmětem mého zájmu byla také příkazní řízení a příkazní řízení na místě, ve kterých jsem upozornila na výhody i nevýhody těchto zjednodušených procesů a nechtěla jsem opomenout, pro mě dosti zajímavou, problematiku správního trestání mladistvých a její zvláštní úpravu v přestupkovém zákoně.

Resumé

This diploma thesis is dedicated to the topic of The imposing of administrative sanctions according to the main and general act which adjusts administrative sanctions. Some of the differences are regulated in others special acts that are not purpose of this diploma thesis but I have refered to them.

My aim of this work was expound this topic and I wanted to point out some problems and imperfections of the main act because it is relatively new law. For the processing of this diploma thesis I used professional books published by regarded adamecics, case-law made of judgments from the czech courts specialized for administrative law or The Constitutional Court and expert's opinions in the articles. I chose this topic because it seems to me very useful in everyday life as a citizen of the state. I like criminal law like the majority of law students but imposing of administrative sanctions attracted me a little bit more because I consider it very interesting.

The principal part of this work are the chapters about principles, criterions for imposing of an administrative sanction and exceptions for imposing an administrative sanction. One of the chapters is about imposing of administrative sanctions to minors, even though in practice is less frequent. Czech legislation includes in the administrative law five sanctions: admonition, fine, prohibition of activity, forfeiture of a thing or a substitutive value and publishing of administrative decision about offence. I have decided to only deal with the fine and the publishing of administrative decision about offence due to limited the extent of the thesis. In the Czech Republic the most useful sanction is a fine and another sanction, publishing of administrative decision about offence, I chose it because I wanted to analyse it in detail and to point out its particularities.

Prameny

Monografie (9)

1. MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.
2. 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.
3. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.
4. BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-413-1.
5. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
6. STRAKOŠ, Jan a Pavlína KROUPOVÁ. Základy správního trestání. 3. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-54-9.
7. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
8. PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 1152 stran. Student. ISBN 978-80-7502-084-0.
9. MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi. Praha: Leges, 2017. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-200-4.

Komentářová literatura (4)

1. ONDRUŠOVÁ, Marta. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-212-7.

2. JEMELKA, Luboš. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-772-9.
3. 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.
4. Zákon o soudnictví ve věcech mládeže: komentář. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-350-9.

Odborné a internetové články (7)

1. KOLMAN, Petr a Tomáš GRÝGAR. Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2020, 2020(11), 37-40. ISSN 1805-8280.
2. KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Karolinum, 2010, 2010(1), 203. ISSN 2336-6478.
3. BRAŽINA, Radoslav a Nikola JÍLKOVÁ. Odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt podle současné i budoucí právní úpravy. Právní rozhledy. Praha: C.H. Beck, 2017, 2017(2), 43-48. ISSN 1210-6410.
4. JÍLKOVÁ, Nikola. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro právní vědu. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2018, 2018(2), 305-320. ISSN 1805-2789.
5. MATES, Pavel. Absorpce ve správním právu trestním. Právní rozhledy. C.H. Beck, 2020, 2020(21), 743-746. ISSN 1210-6410.
6. KOPECKÝ, Martin. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 1992, 1992(2), 7-12. ISSN 0139-6005.
7. JÍLKOVÁ, Nikola. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu. Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora, 2018, 2018(7-8), 28-31. ISSN 1805-8280.

Legislativní akty

- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů
zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním
zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní
zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní
zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů pro zajišťování socialistického pořádku
zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele
zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek
zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech
zákon č. 468/1991 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona
zákon č. 40/1995 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii
zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře
zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu
zákon č. 289/1995 Sb., o lesích
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

Judikatura (31)

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, čj. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
2. Rozsudek ESLP z 18. 7. 2014, 45554/08, Ashlarba proti Gruzii.

3. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
4. Nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.).
5. Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 29/16 ze dne 13. 6. 2017 (U 12/85 SbNU 929).
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, čj. 1 As 20/2006-51, www.nssoud.cz.
7. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, uveřejněné pod číslem 13/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní.
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005, čj. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2009, čj. 7 As 9/2009-66, www.nssoud.cz.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2012, čj. 1 As 75/2012-76, č. 2728/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.4.2006, čj. 2 As 7/2005, www.nssoud.cz.
12. Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.).
13. Nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.).
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2006, čj. 6 As 23/2005-66, www.nssoud.cz.
15. Nález sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.).
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2017, čj. 5 As 152/2016-36, www.nssoud.cz.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003, čj. 6 A 186/2002, www.nssoud.cz.
18. Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2014, čj. 4 Ads 118/2013-33, www.nssoud.cz.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5.2019, čj. 9 As 56/2019-28, www.nssoud.cz.

21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2008, čj. 4 As 51/2007-68, www.nssoud.cz.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2017, čj. 4 As 199/2017-30, www.nssoud.cz.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.5.2016, čj. 4 As 64/2016-26, www.nssoud.cz.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009, čj. 8 As 39/2009-67, www.nssoud.cz.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.12.2004, čj. 6 As 49/2003, č. 505/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
28. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003-48.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2018, čj. 4 As 96/2018-45, www.nssoud.cz.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2018, čj. 7 As 311/2018-35, www.nssoud.cz.
31. Usnesení sp. zn. II. ÚS 2105/14 ze dne 16. 9. 2014

Ostatní (2)

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.
2. BUREŠ, David. Pokuta za rychlost v Chorvatsku, Rakousku či Itálii. Jaký trest vám hrozí v zahraničí? Auto.cz [online]. Praha: CZECH NEWS CENTER, 2018, 10.6. [cit. 2021-03-30]. Dostupné z: <https://www.auto.cz/pokuta-za-rychlost-v-chorvatsku-rakousku-ci-italii-jaky-trest-vam-hrozi-v-zahranici-122373>