

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

STEJSKAL Martin

Pravidla ukládání správních trestů

Diplomová práce

Plzeň 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, v souladu s Vyhláškou děkana FPR č. 53D/2021, o státní závěrečné zkoušce – obhajoba diplomové nebo bakalářské práce a, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Stejskal Martin

dipломant

V Plzni dne 30. 3. 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Martin STEJSKAL**
Osobní číslo: **R17M0301P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Pravidla ukládání správních trestů**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Základní zásady správního trestání
3. Správní trest, druhy správních trestů
4. Obecně k určení druhu a výměry správního trestu
5. Povaha a závažnost správního deliktu
6. Polehčující okolnosti
7. Přitěžující okolnosti
8. Ukládání správních trestů za více správních deliktů
9. Upuštění od uložení správního trestu
10. Mimořádné snížení výměry pokuty
11. Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- 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.
- BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-052-6.
- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. Správní trestání. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.
- ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-094-9.
- 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.

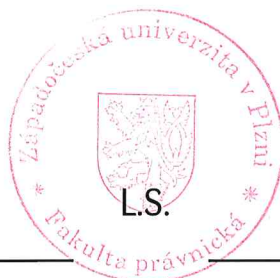
Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **29. června 2021**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

Obsah

Úvod	1
1 Základní zásady správního trestání	3
1.1 Společné (obecné) zásady	3
1.2 Odvětvové zásady	6
2 Správní trest, druhy správních trestů	11
2.1 Správní trest	11
2.2 Druhy správních trestů obecně	11
2.3 Druhy správních trestů u přestupků	12
2.4 Druhy správních trestů u disciplinárních a pořádkových deliktů	16
3 Obecně k určení druhu a výměry správního trestu	17
3.1 Ukládání správních trestů	17
3.2 Určení druhu a výměry správního trestu	18
4 Povaha a závažnost správního deliktu	23
4.1 Význam chráněného zájmu.....	23
4.2 Následek přestupku.....	24
4.3 Způsob spáchání přestupku.....	24
4.4 Okolnosti spáchání přestupku.....	25
4.5 Zavinění	26
4.6 Délka jednání, počet útoků	26
5 Polehčující okolnosti	28
5.1 Věk.....	28
5.2 Exces z okolností vylučujících protiprávnost	29
5.3 Náhrada škody a odstranění škodlivého následku	30
5.4 Přiznání a nápomoc při objasnění přestupku	31
5.5 Jednání pod hrozbou či nátlakem	32
6 Přitěžující okolnosti	33
6.1 Zneužití bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti	33
6.2 Mnohost přestupků	34
6.3 Recidiva	35
6.4 Zneužití zaměstnání, postavení nebo funkce	36
6.5 Organizovaná skupina	36
6.6 Zvláštní objekt útoku	37
6.7 Další okolnosti a otázky de lege ferenda	38
7 Ukládání správních trestů za více správních deliktů	41

7.1 Zásada absorpční	42
7.2 Zásada asperační	44
7.3 Zásada kumulační	46
8 Upuštění od uložení správního trestu	47
8.1 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu	48
8.2 Upuštění od uložení správního trestu	49
8.3 Odložení věci, narovnání	52
9 Mimořádné snížení výměry pokuty	54
Závěr	58

Úvod

Diplomovou práci na téma „Pravidla ukládání správních trestů“, autor předkládá v souladu se schváleným tématem diplomové práce magisterského studijního programu na Katedře správního práva Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Tato diplomová práce je věnována problematice správního trestání se zaměřením na pravidla ukládání správních trestů, a to zejména u přestupků, avšak tam kde je to vhodné diplomová práce zohlední disciplinární a pořádkové správní delikty. Cílem diplomové práce je zejména, nikoliv však výlučně, analýza současné právní úpravy pravidel ukládání správních trestů a aplikace této právní úpravy správními orgány v praxi. Autor práce se na rozdíl od jiných odborných prací nebude věnovat historickému kontextu, ale svůj pohled bude směřovat k současnému stavu právní úpravy pravidel ukládání správních trestů a stavu žádoucím. Diplomová práce předpokládá základní orientaci čtenáře v oblasti správního trestání a nevykládá nejzákladnější pojmosloví, je tomu tak proto, aby bylo možné se adekvátně vypořádat se zadaným tématem.

V rámci jednotlivých kapitol se autor práce nejdříve zabývá seznámením čtenáře s pozitivněprávní úpravou každé jednotlivé otázky, následně reflektuje názory vyjádřené odbornou veřejností a soudní judikaturou. Odborné názory a soudní judikaturu autor práce čerpá zejména z oblasti správního trestání, avšak vzhledem k současnému stavu právní úpravy a soudní praxe je poměrně často vhodné, někdy dokonce nutné, zohlednit právní úpravu trestního práva a rozhodovací činnost trestních soudů. Po seznámení čtenáře s výše uvedeným autor práce poukáže na nejzásadnější nedostatky současného stavu a nabídne řešení, jehož cílem je dosažení stavu žádoucího. Co se vlastních názorů autora týče, ty budou vždy v textu výslovně označeny (např. „K tomuto autor práce uvádí...“).

V rámci první kapitoly diplomové práce autor čtenáře stručně seznámí se základními zásadami správního trestání, které jsou definovány pouze v nezbytně nutné míře tak, aby bylo možné pochopit jejich základní myšlenku a v rámci celého kontextu diplomové práce na ně mohlo být odkazováno bez způsobení výkladových komplikací a pochopení celé problematiky pravidel ukládání správních trestů tak, jak to autor práce zamýšlí.

Druhá kapitola se zaměří na vymezení základních druhů správních trestů u přestupků, disciplinárních správních deliktů a pořádkových správních deliktů s cílem uvedení čtenáře do kontextu správních trestů, neboť pro pochopení pravidel ukládání správních trestů je zajisté nezbytné vědět, které správní tresty je možné uložit. Autor práce také nabídne úvahu ohledně možného zavedení nových druhů správních trestů.

Třetí kapitola se pak bude zabývat nejobecnějšími předpoklady a pravidly pro ukládání správních trestů dle přestupkového zákona a vymezení těchto okolností právním výkladem odborné veřejnosti a soudů. Autor práce také poukáže na nedostatky v aplikaci těchto pravidel správními orgány, resp. na nedostatky v podobě odůvodnění postupu správních orgánů při určení druhu a výměry jednotlivých správních trestů.

Čtvrtá kapitola seznámí čtenáře s elementárními okolnostmi posuzovanou při určování druhu a výměry trestu, tedy povahou a závažností správního deliktu, kde se autor práce mimo jiné zaměří i na komparaci mezi pojetím odpovědnosti ve správním trestání a trestání dle trestních předpisů u právnických a podnikajících fyzických osob.

Pátá a šestá kapitola rozebere problematiku polehčujících a přitěžujících okolností, jejich základní vymezení, aplikační praxi a následně i otázku problematičnosti demonstrativního vymezení těchto okolností a dotváření práva správními orgány a soudy.

V sedmé kapitole bude pozornost věnována oblasti ukládání správních trestů za více správních deliktů, a to se zaměřením na zásady, jejichž aplikací dochází ke stanovení konkrétní výše ukládané trestní sankce.

Předposlední kapitola pak seznámí čtenáře s možností správního orgánu (podmíněně) upustit od uložení správního trestu a procesními odklony ohledně ukládání správních trestů. Autor práce také upozorní na poměrně nevhodné převzetí odklonu v podobě narovnání do správního práva trestního.

V poslední kapitole se bude autor věnovat institut mimořádného snížení výměry pokuty, pravidlům užití tohoto institutu a otázce, zda tento právní institut není nadbytečný.

1 Základní zásady správního trestání

Správní trestání, resp. správní právo trestní, je obdobně jako jiné oblasti práva provázáno celou řadou právních zásad a principů, které vytváří hodnotový systém, jehož účelem je realizace a naplňování hodnot moderního demokratického právního státu, lze je tedy charakterizovat jako ideje na nichž je založen výkon specifické správní činnosti v podobě správního trestání.¹ Samotné správní trestání pak tvoří zásady převzaté z různých oblastí práva, a to zejména práva ústavního (včetně některých mezinárodních smluv)², trestního a správního. Dělení zásad typických pro správní trestání není pozitivní právní úpravou nikterak vymezeno a tato oblast je tak přenechána právní teorii, dle které lze tyto zásady obecně dělit na zásady společné pro činnost správních orgánů a zásady odvětvové, které jsou specifické pro (správní) právo trestní. Cílem této práce není vyčerpávající rozbor zásad správního trestání, pročež se autor práce zaměří pouze na nejpodstatnější specifika těchto zásad ve vztahu k ukládání správních trestů.

1.1 Společné (obecné) zásady

V souladu s § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „SpŘ“), platí, že „*tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“, z tohoto důvodu je třeba uplatnit zásady obsažené v SpŘ i na oblast správního trestání, a to i v případě, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje, jak vyplývá z § 177 odst. 1 SpŘ. Právní úprava obecných zásad je obsažena zejména v § 2–8 SpŘ. Mezi základní zásady SpŘ řadí zásadu zákonnosti, proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, zákazu zneužití správního uvážení, souladu s veřejným zájmem, legitimního očekávání, materiální pravdy, veřejné správy jako služby, zdvořilosti, řádného poučení a možnosti uplatnění práv, smírného řešení, rychlosti, procesní ekonomie, rovného postavení účastníků řízení a nestrannosti správního orgánu a vzájemné součinnosti správních orgánů.

¹ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges), s. 49

² Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl.ÚS 36/01

Z výše uvedených zásad jsou pro ukládání správních trestů významné zejména zásady zákonnosti, proporcionality, zákazu zneužití správního uvážení a legitimního očekávání.

Zásada zákonnosti (enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí) je zásada obsažená v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součásti ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.) (dále jen „LPS“) a čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“), který stanoví, že *„státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* a § 2 odst. 1 a 2 SpŘ, jež upravuje obecný předpoklad kladený na správní orgán, aby postupoval v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu a uplatňoval svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Konkrétně ve vztahu k ukládání správních trestů půjde zejména o to, aby správní orgán ukládal pouze takové druhy a výměru správních trestů, které stanoví zákon.

Zásady proporcionality a zákazu zneužití správního uvážení jsou upraveny zejména v § 2 odst. 2 a 4 SpŘ. V rámci správního uvážení (diskreční pravomoci) správního orgánu platí zákaz zneužití prostoru, který má správní orgán vymezen zákonem k tomu, aby rozhodl přiměřeně vzhledem k okolnostem případu. Správní orgán v rámci správního uvážení nesmí překročit zákonné meze, které jeho správní uvážení omezují, a to jak meze vyplývající ze zvláštních zákonů (např. dolní a horní hranice sazby pokuty za správní delikt), tak meze vyplývající z dalších ustanovení správního řádu.³ Praktickým projevem těchto zásad pak bude zejména určení přiměřeného správního trestu a jeho výměry, kdy touto problematikou se již v minulosti zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud. Z této judikatury zejména vyplývá, že správní orgán při ukládání a vyměřování trestu musí zohlednit poměry pachatele správního deliktu ve vztahu k jeho osobním a majetkovým poměrům, přičemž zejména dbá na to, aby zvolený správní trest a jeho výměra nebyl pro delikventa likvidační. Je třeba si uvědomit, že stejná výše pokuty se pro majetného pachatele může jevit jako naprosto směšná

³ JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem., s. 12

a neúčinná, ale pro nemajetného pachatele se může jednat o postih drakonický a likvidační, protože je správní orgán povinen k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlídnout vždy, pokud by pokuta mohla mít likvidační charakter a to i v případech, kdy zákon neuvádí osobní a majetkové poměry jako jedno z hledisek určení výměry pokuty.⁴ Právě z tohoto důvodu jsou v některých státech (např. Švýcarsko, Finsko)⁵ výměry správních trestů určovány i s ohledem na roční příjem pachatele přestupku. Debata o možnosti zavedení tohoto modelu probíhala v minulosti na Ministerstvu dopravy i v rámci České republiky. Ve vztahu k přiměřenosti a užití správního opatření se pak ve své činnosti může správní orgán opřít o Doporučení R (80) 2⁶ o výkonu správního uvážení správními orgány, které stanovuje základní požadavky a náležitosti na užití správního uvážení a zejména odůvodnění užití správního uvážení. Ačkoliv má Doporučení R (80) 2 povahu toliko soft law, i tak lze jeho přínos považovat za pozitivní, když v adresátech doporučení vzbuzuje legitimní očekávání v postup správního orgánu, který bude souladný nejen s doporučením, ale také s principy správního trestání obecně.

Zásada legitimního očekávání je další z obecných zásad, která má v oblasti ukládání správních trestů zásadní význam. Správní orgán musí v souladu s § 2 odst. 4 SpŘ rozhodovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.⁷ Zásada legitimního očekávání je v oblasti správního trestání ovlivněna zejména dosavadní praxí správního orgánu a vytváří jakousi limitaci správního orgánu při jeho rozhodování a zabraňuje libovůli správního orgánu, který musí v souladu s touto zásadou ukládat správní tresty a jejich výměru tak, aby s ohledem na dosavadní praxi a očekávání pachatele správního deliktu nedocházelo k překvapivým a nečekaným rozhodnutím. Limitace správního orgánu však není absolutní, správní orgán se může od své dosavadní praxe v určitých případech odchýlit, pokud tak ale učiní, tak toto odchýlení musí být náležitě zdůvodněno. Správní orgán by se měl především řádně argumentačně vypořádat s tím, na základě, jakých důvodů došlo k odchýlení od jeho dosavadní praxe ve vztahu k jedinečnosti a specifičnosti toho

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 10. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03, ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133

⁵ 741.01 - Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Stand am 1. Januar 2020)

⁶ Doporučení R (80) 2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení

⁷ Blíže pak např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č.j. 8 As 5/2005-53

kterého správního deliktu.⁸ Dále došel Nejvyšší správní soud k závěru, že „Každý případ je třeba posuzovat individuálně ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem. I kdyby stěžovatelka uložila žalobci v minulosti nízkou pokutu, žalobce se nemůže dovolávat legitimního očekávání, že za další typově obdobné protiprávní jednání mu bude uložena obdobně nízká sankce. Naopak skutečnost, že se žalobce dopustil obdobného správního deliktu opakovaně, svědčí ve prospěch uložení přísnější sankce (...).“⁹ Zásada legitimního očekávání tak nesmí být překážkou pro dostatečnou individualizaci správního trestu tak, aby bylo možné co nejlépe dosáhnout účelu správního trestání.

1.2 Odvětvové zásady

Odvětvové zásady jsou ty zásady, které jsou vlastní správnímu trestání a jejich přesah do dalších oblastí správní činnosti je proto omezený. Obdobně jako u obecných zásad autor práce uvádí pouze ty zásady, které jsou nejvýznamnější z pohledu pravidel ukládání správních trestů. Jedná se zejména o zásady nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, zásadu individualizace správního trestu, zásadu zákazu reformace in peius, subsidiarity trestní represe, ne bis in idem, zásadu absorpční a asperační (blíže viz kapitola 7 Ukládání správních trestů za více správních deliktů).

Zásady nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege jsou rozšířením zásady zákonnosti a jsou zakotveny v čl. 39 LPS, který stanoví, že „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Tyto zásady se vztahují nejen na činy výslovně označené jako trestné a na ukládání trestů za ně, ale i na další veřejnou mocí postižitelná jednání.¹⁰ S ohledem na téma diplomové práce je podstatná zejména zásada nulla poena sine lege, která se skládá, ze čtyř částí (i) scripta – správní tresty a jejich výměra musí být stanoveny zákonem, je vyloučeno užití obyčejového práva, (ii) certa – správní tresty a jejich výměra musí být stanoveny dostatečně určitě, aby bylo předvídatelné, jaký správní trest hrozí za správní delikt, (iii) praevia - správní trest lze uložit pouze podle zákona účinného v době jeho spáchání, s výjimkou, že by pozdější zákon byl pro jeho pachatele

⁸ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. s. 25

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 8 As 48/2015-69

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právní učebnice., s. 242

příznivější, (iv) stricta – zákaz analogie v neprospěch pachatele, prostřednictvím analogie nelze rozšiřovat tresty či jiné sankce, analogie ve prospěch pachatele je přípustná.¹¹

Smyslem zásady individualizace správního trestu je zajistit uložení takového trestu, který bude co nejadekvátněji zohledňovat zvláštnosti a okolnosti konkrétního případu a osobu pachatele, protože jen takový trest má největší potenciál dosáhnout svého účelu. Zásada individualizace zároveň nepřímo pomáhá naplňovat zásadu přiměřenosti trestu (viz výše zásada proporcionality a zákazu zneužití správního uvážení), jelikož se v rámci individualizace trestu zvažují skutečnosti relevantní i pro jeho přiměřenost.¹²

Správní orgán se musí vždy zabývat jednotlivými okolnostmi případu a jeho závěry ohledně uložení druhu a výměry správního trestu nesmí být toliko rutinním závěrem správního orgánu, který za typově shodné přestupky v rámci správní praxe ukládá plošně stejné tresty.¹³ Současná právní úprava proto stanovuje jednotlivá kritéria, o kterých bude podrobněji referováno v následujících kapitolách, aby rozhodnutí správních orgánů nebyla arbitrární, pouze obecně odůvodněna, ale řádně individualizována.¹⁴ Nejvyšší správní soud sice stanoví, že „*trestání za běžné přestupky typu překročení nejvyšší dovolené rychlosti má být v zásadě rutinní, časově nenáročnou záležitostí, která předpokládá rychlé a efektivní vyřešení celé věci. Toho není možno dosáhnout nepřiměřeným zvyšováním požadavků kladených na správní orgány při odůvodňování výše uložené sankce, např. požadavkem na zohlednění technického stavu vozidla či pozemní komunikace.*“¹⁵ S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu se autor práce neztotožňuje, neboť podle konstantní judikatury Ústavního soudu je nutné se vypořádat s námitkami uplatněnými účastníky v řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. V opačném případě tím správní orgán založí nepřezkoumatelnost rozhodnutí, čímž způsobí jeho nezákonnost. Pokud totiž nejsou jasné důvody rozhodnutí, otevírá se tím cesta k libovůli

¹¹ ŠKUREK, Martin. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015. Teoretik.s. 188

¹² GŘIVNA, Tomáš; ŠIMÁNOVÁ, Hana. Ukládání trestů a jejich výkon. 2020. s. 178.

¹³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 32

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2020, č. j. 1 As 80/2020–36

¹⁵ Tamtéž

rozhodování, což je zcela proti zásadě právního státu a právu na spravedlivý proces.¹⁶

Další zásadou je zásada zákazu reformace in peius neboli zákazu změny k horšímu. Tato zásada je zakotvena v § 90 odst. 3 SpŘ a § 90 odst. 3, 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění (dále jen „PřesZ“) a dotváří zásadu zákazu překvapivých rozhodnutí a zásadu legitimního očekávání.

Zásada vyjadřuje zákaz změny rozhodnutí k horšímu, tedy v neprospěch toho, kdo byl dotčen napadeným rozhodnutím a opravný prostředek sám podal nebo v jehož prospěch byl tento opravný prostředek učiněn. V rámci ukládání trestu za přestupek mohou nastat dvě situace. První situací je podání odporu proti příkazu, v takovém případě platí, že *„Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.“* Druhou situací je pak podání odvolání proti rozhodnutí o přestupku, kdy zákon stanoví, že *„Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.“* S ohledem na výše uvedené je tedy užití této zásady u přestupku nezpochybnitelné. Avšak zákaz změny uloženého správního trestu a jeho výměry v neprospěch obviněného z přestupku v odvolacím řízení nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější správní trest a jeho výměru novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i správního trestu v plném rozsahu.¹⁷ Poměrně zvláštní je pak dle autora práce situace, kdy správní orgán v souladu s § 158h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o silničním provozu“) zasílá tzv. výzvu k uhrazení určené částky, neboť pokud údajný přestupce částku uhradí, tak správní orgán věc odloží, pokud ji neuhradí, tak správní orgán pokračuje v řízení a zpravidla vydá příkaz, avšak v příkazu je následně stanovena pokuta, která je vyšší než částka stanovená v předchozí výzvě.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 593/17

¹⁷ PODHRÁZKÝ, M. Aplikace zásady zákazu reformationis in peius ve správním a přestupkovém řízení. Soudní rozhledy, 2017, roč. 23, č. 6, s. 197-199.

V rámci tohoto procesu nedošlo k vydání rozhodnutí¹⁸, ani k podání opravného prostředku, a tak se zde neuplatní zásada zákazu reformace in peius dle pozitivní právní úpravy. Dle autora práce je tato situace poměrně legislativně zanedbaná a mělo by dojít k rozšíření této zásady, neboť správní orgán údajného přestupce tlačí k tomu, aby částku uhradil, nežádal řádné projednání věci a vyhnul se tak možnému nepříznivějšímu postihu, tento postup se však zdá být v rozporu se smyslem zásady zákazu reformace in peius. Tato zásada se dle judikatury Nejvyššího správního soudu uplatní i u disciplinárních (kázeňských) deliktů,¹⁹ nicméně je třeba zohlednit zvláštní úpravu jednotlivých disciplinárních deliktů, neboť může dojít k částečnému omezení této zásady či její modifikaci.²⁰

Zásada subsidiarity trestní represe (princip ultima ratio) spočívá v omezení trestání na případy, kdy je to odůvodněno společenskou škodlivostí protiprávního jednání a jeho závažností a kdy k nápravě nepostačují jiné právní prostředky a nástroje (např. nástroje soukromého práva ve formě dohody mezi škůdcem a poškozeným, veřejnoprávní nástroje netrestního charakteru, např. výzva ke zjednání nápravy dle § 134 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění). Trestání, resp. správní trestání musí být proporcionální a souladné s účelem (správního) práva trestního.²¹ Z toho vyplývá, že správní orgán je povinen při aplikaci norem přestupkového práva posuzovat, zda skutkem došlo k naplnění materiálního znaku, tedy společenské škodlivosti.

Správním deliktem může být pouze takové protiprávní jednání, které kromě obecných znaků správního deliktu a konkrétní skutkové podstaty vykazuje též určitou minimální míru společenské škodlivosti. Z pohledu pravidel ukládání správních trestů se pak zásada subsidiarity trestní represe projevuje zejména možností správního orgánu podmíněně upustit od uložení správního trestu, upustit od uložení správního trestu či využít odklonu v podobě narovnání (k tomu blíže viz kapitola Upuštění od uložení správního trestu)²².

¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 29. 7. 2014, sp. zn. 58 A 4/2014

¹⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64 a ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 51/2013-39

²⁰ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges), s. 58

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10

²² PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. S. 31

Poslední z nejdůležitějších zásad pro ukládání správních trestů je pak zásada *ne bis in idem*, zakotvená zejména v čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP, čl. 40 odst. 5 LPS, a nakonec pak i v § 78 PřesZ. I pro správní trestání tedy platí zásada *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle PřesZ nebo trestní řízení a nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto. Předpokladem uplatnění této zásady je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.²³

Judikatura dospěla k závěru, že v případě, kdy došlo jedním skutkem k porušení vnitrostátního práva i práva Evropské unie není dána překážka *ne bis in idem*, neboť byla dána rozličnost chráněných zájmů. Tzv. rozličnost chráněných zájmů se může uplatnit i v případě, kdy jedním jednáním došlo k souběhu vnitrostátních deliktů, dle zvláštní právní úpravy.²⁴ Správní orgány rozhodující v jednotlivých řízeních by měly tuto skutečnost reflektovat ve svém rozhodnutí při určení druhu a výměry trestů.²⁵

Zásada *ne bis in idem* se pak také neuplatní v případě posuzování skutku jakožto přestupku a disciplinárního správního deliktu zároveň, správní orgán je však v takovém případě v souladu s § 37 písm. f) PřesZ povinen tuto skutečnost zohlednit při určení druhu a výměry správního trestu. V souladu s § 62 odst. 3 SpŘ se pak tato zásada také neuplatní v případě pořádkových deliktů, neboť pořádkovou pokutu lze uložit opakovaně, dokud nebude zajištěn odpovídající průběh řízení.²⁶

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, č. 14939/03, ve věci Zolotukhin vs. Rusko

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328

²⁵ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (91) 1 o správněprávních sankcích, SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 198

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98

2 Správní trest, druhy správních trestů

2.1 Správní trest

Pro bližší vymezení pravidel ukládání správních trestů je nejprve třeba vymezit pojem správního trestu a jeho jednotlivé druhy, které je možné za spáchání správního deliktu uložit.

Trest je zvláštním druhem právní sankce, jejímž účelem je zasáhnout pachatele protiprávního jednání v sociální a osobní sféře.²⁷ Pojem správní trest pak má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jenž má za cíl trestat porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Pojem „sankce“ naopak vyvolává dojem, že se jedná o právní následek netrestního charakteru, jako je například opatření k nápravě nebo některý z jiných prostředků dozoru a kontroly ukládané v rámci činnosti správních orgánů.²⁸

2.2 Druhy správních trestů obecně

Jednotlivé druhy správních trestů je třeba odlišovat s ohledem na to, za který druh správního deliktu jsou ukládány, tedy zda se jedná o přestupek, správní disciplinární delikt či správní pořádkový delikt. Druhem trestu se rozumí výběr některého ze správních trestů vymezených zákonem. Výměrou trestu se pak rozumí určení konkrétní výše trestu v rámci příslušného rozmezí stanoveného zákonem, např. výše pokuty, doba zákazu činnosti.

Taxativní výčet základních druhů správních trestů, které je možné uložit za přestupek je vymezen v § 35 PřesZ. Jedná se o tresty napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci, náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Zvláštní zákony, které upravují jednotlivé skutkové podstaty přestupků pak mohou upravit i zvláštní druhy správních trestů. Mezi zvláštní druhy správních trestů lze zařadit například zákaz plnění veřejných zakázek či zákaz chovu zvířat, které je však možné uložit pouze za předpokladu, že ke spáchání přestupku došlo

²⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice., s. 281

²⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, Sněmovní tisk 555 [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní.²⁹ Vedle samotných správních trestů je pak možné ukládat i další opatření, které nemají sankční charakter, tím může být například systém bodového hodnocení řidičů ve smyslu části první hlavy páté zákona o silničním provozu.³⁰ V tomto konkrétním případě se autor práce neztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, že bodový systém není sankcí, neboť zaznamenání bodů v registru řidičů je opatřením v neprospěch přestupce, samotná důvodová zpráva body označuje za „trestné“,³¹ a domnívá se, že obdobná judikatura umožňuje vytváření prostoru pro zavedení nových postihů, které nebudou výslovně označeny za správní trest, ale přesto bude jejich dopad v neprospěch přestupce. Dalším podpůrným argumentem pro posouzení bodového systému jakožto „trestu“ je pak postup správních orgánů, které v již dříve zmiňované výzvě k uhrazení určené částky dle § 158h zákona o silničním provozu tučným písmem zvýrazňují, že v případě uhrazení určené částky nebudou uloženy body v rámci bodového hodnocení řidičů.³²

2.3 Druhy správních trestů u přestupků

Napomenutí, definované v § 45 PřesZ, je nejmírnějším správním trestem, který je možné dle PřesZ uložit, bývá chápáno jako trest morální povahy, který má na delikventa v zásadě stejné dopady jako upuštění od potrestání. Samotný PřesZ tento trest nijak blíže nespecifikuje, avšak PřesZ správnímu orgánu ukládá povinnost upozornit pachatele na to v čem spočívá jeho protiprávní jednání a jaké důsledky z tohoto jednání vyplývají, pokud by protiprávní činnost v budoucnu opakoval. Správní trest v podobě napomenutí působí především preventivně tam, kde lze předpokládat, že postačí k nápravě pachatele.³³ Specifickou obdobou napomenutí je pak od 1. 1. 2019 staronový³⁴ právní institut domluvy, který je možné uplatnit pouze v případě, kdy dochází k projednání přestupku na místě dle § 91 odst. 1 PřesZ. Domluva je na rozdíl od napomenutí neformálním způsobem vyřízení přestupku a z pohledu přestupce je nejvýhodnějším řešením vzniklého

²⁹ § 22a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, § 27 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, čj. 2 As 19/2009–93

³¹ Důvodová zpráva k novele z. o provozu na pozemních komunikacích, Sněmovní tisk 833, Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002–2006 [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=833>

³² Např. výzva MÚ Příbram ze dne 16. 12. 2019, sp. zn. MeUPB 124953/2019 či výzva magistrátu HMP ze dne 5. 1. 2018, sp. zn. S-MHMP 1677619/2017

³³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Správní trestání. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s 79

³⁴ Právní institut původně upravený v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích

protiprávní stavu, neboť nedochází k vydání rozhodnutí, ani k zápisu do evidence přestupků, k čemuž v případě napomenutí dochází.³⁵

Pokuta dle § 46 PřesZ je správním trestem v praxi nejpoužívanějším. Jedná se o správní trest univerzální, což znamená, že je možné ho uložit za každý přestupek. Pro ukládání pokuty, resp. určení její výměry (výše), se uplatní obecné pravidlo, že se pokuta uloží v rozmezí sankčního rozpětí, které stanoví zvláštní zákon, pokud zvláštní zákon nestanoví sankční rozpětí, tak v souladu s § 46 odst. 1 PřesZ platí, že pokutu lze uložit ve výši nepřesahující částku 1000 Kč. Pozitivněprávní úprava neobsahuje žádné ustanovení o minimální výši pokuty, minimální výši tak stanovují pouze některá ustanovení zvláštní úpravy.³⁶

Správní orgán se při určení výše pokuty musí držet v zákonném rozpětí, pokud by tak neučinil zatížil by rozhodnutí vadou způsobující nezákonnost takového rozhodnutí. V případě, kdy správní orgán určí pokutu ve výši v zákonných mezích, ale její vyměření provede nesprávně s ohledem na pravidla ukládání správních trestů, tak zatíží rozhodnutí vadou v podobě věcné nesprávnosti. V případě ukládání pokuty příkazem na místě nesmí výše pokuty v souladu s § 91 odst. 1 PřesZ přesáhnout částku 10 000 Kč. Zvýšenou ochranu pak přiznává § 57 PřesZ mladistvým. Horní hranice sazby pokuty se u mladistvého snižuje na polovinu, přičemž však nesmí přesahovat částku 5000 Kč, v případě uložení pokuty příkazem na místě nesmí pokuta u mladistvého přesahovat částku 2500 Kč (§ 91 odst. 1 PřesZ), výše uvedená omezení správního orgánu při určení výše pokuty mladistvému se neuplatní, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.

Druhým nejčastěji užívaným správním trestem je pak zákaz činnosti definovaný § 47 PřesZ. Účelem tohoto trestu je zejména zabránit pachateli přestupku v jeho opakování, kdy nejběžnější formou zákazu činnosti je zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Zakázat lze pouze takovou činnost, ke které je 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. Dále platí, že uložit trest

³⁵ KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. s. 622

³⁶ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges), s. 107

zákazu činnosti lze pouze tehdy, pokud to zákon vysloveně stanoví a pouze na dobu, která je zákonem stanovena. Pokud zvláštní ustanovení nspecifikuje dobu zákazu činnosti, lze zákaz činnosti uložit nejdéle na 3 roky. Zakázat pak nelze takovou činnost, jejíž výkon zákon ukládá. I v případě správního trestu zákazu činnosti dbá zákonodárce na zvýšenou ochranu mladistvých (§ 58 PřesZ), kterým je možné uložit tento trest nejdéle na dobu 1 roku, a to pouze pokud uložení správního trestu zákazu činnosti nebrání přípravě mladistvého na jeho povolání. Nerespektuje-li úmyslně přestupce pravomocně uložený trest zákazu činnosti, dopouští se tím trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle § 337 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění (dále jen „TZ“).³⁷

Propadnutí věci stanovené v § 48 PřesZ má za cíl, obdobně jako zákaz činnosti, zabránit opakování přestupku tím, že dojde k zneškodnění věci, která by mohla sloužit k dalšímu opakování přestupku. Propadnutí věci lze v souladu s PřesZ uložit jen tehdy, jde-li o věc užitou k přestupku, určenou k přestupku, získanou přestupkem či nově nabytou (pokud byla alespoň z části nabyta z výnosu zcizením věci přestupkem získané). Propadnutí věci lze uložit pouze tehdy, jde-li o věc náležející pachateli, přičemž nesmí vzniknout důvodné pochybnosti o vlastnickém právu pachatele k věci, která je předmětem propadnutí.³⁸ U tohoto druhu správního trestu zákonodárce konkretizuje zásadu proporcionality, neboť propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vyžaduje-li to bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci se nepřihlíží.

Propadnutí náhradní hodnoty ve smyslu § 49 PřesZ je správním trestem, který se uplatní, jestliže pachatel věc, která by mohla být prohlášena za propadlou, před uložení správního trestu propadnutí věci zničí, poškodí, zcizí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zúžitkuje, nebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří. Pachateli může mu být uloženo propadnutí náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci. Uložit propadnutí náhradní hodnoty lze jen ohledně věci, která náleží výlučně pachateli správního deliktu.³⁹

³⁷ 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. s. 315

³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2016, sp. zn. 11 Tdo 744/2016

³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015 sp. zn. 5 Tdo 335/2015

Posledním druhem správního trestu, který zná PřesZ je pak zveřejnění rozhodnutí o přestupku, jak vyplývá z § 50 PřesZ. Jedná se o správní trest, který je možné uložit pouze právnické osobě a podnikající fyzické osobě, a to jen tehdy, stanoví-li tak zákon.⁴⁰ Při ukládání tohoto správního trestu dbá správní orgán na to, aby zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku se provádí zveřejněním ve veřejném sdělovacím prostředku a vyvěšením na úřední desce správního orgánu na náklady přestupce.⁴¹ V současné době neexistuje judikatura, která by blíže specifikovala pravidla pro ukládání tohoto trestu, autor práce je toho názoru, že v případě uložení správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku by měl správní orgán zohlednit i případné sekundární dopady na přestupce. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku ve veřejných sdělovacích prostředcích může mít dle autora práce velmi závažné dopady na obchodní činnost přestupce, které mohou dosáhnout i likvidačních rozměrů, právě z tohoto důvodu by měl správní orgán s ohledem na zákaz likvidačních sankcí uložení tohoto druhu správního trestu velmi pečlivě zvážit.

V některých oblastech, např. u přestupků v dopravě, se jeví současný systém správních trestů jako neefektivní⁴², možným řešením této situace by mohlo být doplnění správních trestů o další druhy, zde je možné se inspirovat zahraniční právní úpravou. Autor práce se přiklání k tomu, že trest odnětí svobody jako je tomu například ve Švýcarsku či Rakousku by byl až moc přísný, avšak zavedení správního trestu v podobě veřejně prospěšných prací by mohlo být naopak přínosem.⁴³ Přestupek je společensky škodlivým činem a k navrácení rovnováhy by tak mohl sloužit trest veřejně prospěšných prací, který je naopak činností společensky prospěšnou.⁴⁴

⁴⁰ Např. § 74a zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, § 17a odst. 3 zákona č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků, § 7 odst. 4 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách

⁴¹ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

⁴² Bodový systém, FAQ, MDČR [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/bodovysystem/FAQ>

⁴³ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 (Stand am 1. Januar 2020)

⁴⁴ Parlamentní Institut PSP, Právní úprava přestupků ve vybraných zemích Evropy [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77480>

2.4 Druhy správních trestů u disciplinárních a pořádkových deliktů

V případě správních disciplinárních (kázeňských) deliktů jde o delikty osob, které jsou ve zvláštních právních vztazích, a to zejména služebních, členských a zaměstnaneckých. Disciplinární delikty se zpravidla projednávají podle vnitřních předpisů organizace, vůči které má ta, která osoba odpovídající právní vztah či podle zvláštních zákonů. Z tohoto důvodu je pak třeba jednotlivé druhy a výměry správních trestů určovat právě podle těchto zvláštních předpisů. Mezi zvláštní druhy správních trestů může například patřit dočasný zákaz výkonu advokacie, vyškrtnutí ze seznamu advokátů, odvolání notáře, důtka, odvolání z funkce soudce a mnoho dalších.⁴⁵

Vymezení druhu a výměry trestů je pak specifické i u pořádkových deliktů, které jsou zejména delikty procesními, obecně však platí, že za pořádkový delikt je možné uložit pouze správní trest v podobě pořádkové pokuty, ta může být uložena až do výše 50 000 Kč dle § 62 odst. 1 SpŘ či v jiné výši dle zvláštního zákona.⁴⁶ Pořádkovou pokutu je možné uložit opakovaně,⁴⁷ a to až do doby, kdy dojde k vynucení nezbytných procesních povinností potřebných k realizaci správního řízení. Vzhledem k prolomení zásady ne bis in idem (§ 48 odst. 2 SpŘ) je pak u pořádkových pokut třeba dbát na to, aby pořádková pokuta, resp. pokuty nebyly v hrubém nepoměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení (§ 62 odst. 3 SpŘ), tedy je nutné řádně uplatnit zásadu proporcionality. Celková výše součtu pořádkových pokut tak není SpŘ kromě užití zásad limitována, limitaci maximální výše součtu pořádkových pokut může stanovit zvláštní zákon.⁴⁸ Pořádková pokuta je správním trestem založeným na principu oportunity a je tedy na uvážení správního orgánu, zda pořádkovou pokutu za porušení povinnosti uloží či nikoliv. Posledním specifikem u pořádkové pokuty je pak možnost správního orgánu novým rozhodnutím pořádkovou pokutu prominout nebo snížit (§ 62 odst. 6 SpŘ). Přitom správní orgán přihlédne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.

⁴⁵ § 32 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 48 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, § 88 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích

⁴⁶ Např. až 5 000 000 Kč dle § 135f odst. 1 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98

⁴⁸ Např dle § 22c odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, „Celková výše opakovaně ukládaných pokut nesmí přesáhnout 1000000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu...“

3 Obecně k určení druhu a výměry správního trestu

3.1 Ukládání správních trestů

Dojde-li správní orgán k závěru, že byl spáchán přestupek a zároveň neupustí od uložení správního trestu (viz kapitola Upuštění od uložení správního trestu), musí určit druh a výměru správního trestu, který bude za spáchaný přestupek uložen. Správní orgán při určení druhu a výměry správního trestu může uložit správní trest samostatně (vybere jeden konkrétní druh trestu z výčtu stanoveného zákonem) nebo může správní trest uložit kumulativně (za jeden přestupek uloží více správních trestů vedle sebe). PřesZ zná pouze jednu výjimku u ukládání kumulativních trestů, a to v případě napomenutí, kdy v souladu s § 36 PřesZ nelze uložit napomenutí společně s pokutou, jiné druhy trestů lze uložit za jeden přestupek vedle sebe, např. napomenutí a propadnutí věci.

Ukládání správních trestů kumulativně je na místě zejména tehdy, pokud povaha a závažnost přestupku uložení více trestů vyžaduje, či pokud to zákonná úprava předpokládá.⁴⁹ U některých přestupků zákonodárce kumulativní uložení více správních trestu vyžaduje, je tomu tak například u přestupku dle § 125c odst. 1 zákona o silničním provozu, kdy v případě prokázání viny správní orgán uloží správní trest pokuty a zákazu činnosti. K možnosti ukládání více správních trestů vedle sebe se vyjádřil i Ústavní soud, který došel k závěru, že *„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.“*⁵⁰ Při ukládání správních trestů musí správní orgán, pokud jiný zákon nestanoví jinak, postupovat podle podmínek stanovených v PřesZ včetně zohlednění časové a osobní působnosti dle § 2 a § 4 PřesZ. Spolu se správním trestem lze uložit omezující opatření vymezené § 52 odst. 3 PřesZ.

⁴⁹ 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. s. 252

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09

3.2 Určení druhu a výměry správního trestu

Otázkou určení druhu a výměry správního trestu se zabývá § 37 PřesZ. Při určení druhu a výměry správního trestu správní orgán přihlédne zejména k (i) povaze a závažnosti přestupku (viz kapitola Povaha a závažnost správního deliktu), (ii) nevedení společného řízení, (iii) přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (viz kapitoly Polehčující okolnosti a Přitěžující okolnosti), (iv) tomu zda šlo o pokus přestupku, (v) spolupachatelství, (vi) osobním poměrům pachatele přestupku a jinému potrestání, (vii) povaze činnosti právnické osoby a podnikající fyzické osoby, (viii) postavení právního nástupce, (ix) zohlednění mírnějšího zákona u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku. Okolnosti, k nimž má být přihlíženo, jsou v přestupkovém zákoně uvedeny demonstrativně. Toto umožňuje správnímu orgánu zohlednit též okolnosti v přestupkovém zákoně výslovně neuvedené, a to jak okolnosti ve prospěch pachatele, tak i v jeho neprospěch. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že správní orgán musí zhodnotit všechny relevantní okolnosti daného skutku, avšak není povinen se vyjadřovat ke všem okolnostem uvedeným v zákoně, nejsou-li v konkrétním případě dány.⁵¹ V odůvodnění by tedy správní orgán neměl pracovat s okolnostmi, které v konkrétním přestupku naplněny nebyly. Pro úplnost je třeba zmínit zákaz dvojího přičítání, kdy, pokud je daná okolnost součástí skutkové podstaty přestupku, tak se k ní již nepřihlíží jako k okolnosti mající vliv na určení druhu a výměry správního trestu.⁵²

Spáchá-li pachatel více přestupků, které je příslušný projednat tentýž správní orgán, bude správní orgán zpravidla postupovat dle § 41 PřesZ ve společném řízení (viz kapitola Ukládání správních trestů za více správních deliktů). Obdobně je možné uvažovat o upuštění od uložení správního trestu dle § 43 a odložení věci dle § 76 odst. 4 písm. a) PřesZ (viz kapitola Upuštění od uložení správního trestu). Neuplatní-li správní orgán v rámci řízení o přestupku některý z těchto institutů, tj. projednání více přestupků ve společném řízení nebo upuštění od uložení správního trestu či odložení věci, pak by měl správní orgán v souladu s § 37 písm. b) zohlednit neprojednání více přestupků ve společném

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 Afs 1/2012-36

⁵² 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., s. 261

řízení právě při určování druhu a výměry správního trestu.⁵³ Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v případě neprojednání věci ve společném řízení je správní orgán povinen respektovat zásadu absorpce a upozornil na nedostatek právní úpravy spočívající v nemožnosti zrušení správního trestu a uložení nového souhrnného trestu tak, jako je tomu dle TZ. Autor práce uvádí, že tento nedostatek nebyl doposud odstraněn, ačkoliv rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pochází z roku 2009.⁵⁴

Dále správní orgán v případě pokusu přestupku ve smyslu § 6 PřesZ přihlédne k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo. Za pokus přestupku se ukládá stejný trest ve stejné výměře jako za dokonany přestupek, pokud je pokus přestupku trestný podle zvláštního zákona. Čím více se jednání pachatele přestupku přiblíží k dokonání přestupku, tím více je takové jednání společensky škodlivé. Nakonec správní orgán zohlední, z jakého důvodu nedošlo k dokonání přestupku zejména ve vztahu k možnému zániku odpovědnosti pokusu přestupku v případě, kdy pachatel od dokonání přestupku dobrovolně upustil a odstranil způsobené nebezpečí.⁵⁵

Další okolností, kterou přísluší správnímu orgánu při ukládání správního trestu posoudit je spolupachatelství definované v § 11 PřesZ. V případě ukládání správního trestu za přestupek spáchaný ve spolupachatelství je třeba zohlednit to, jak se každý ze spolupachatelů podílel na naplnění skutkové podstaty přestupku. Správní orgán také zohlední, jaký vliv měla účast daného spolupachatele na škodlivém následku, resp. na dokonání přestupku. Správní orgán v odůvodnění vyhodnotí jednotlivé podíly spolupachatelů na dokonání přestupku a tuto skutečnost reflektuje v určení druhu a výměry trestů jednotlivých spolupachatelů přestupku.⁵⁶

Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je třeba také zohlednit osobní poměry pachatele přestupku, jak vyplývá z § 37 písm. f). Nejvyšší soud

⁵³ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 251

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009

⁵⁵ 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, k § 37

⁵⁶ 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., s. 259

mezi osobní poměry pachatele řadí např.: „*momentální zdravotní stav pachatele a zdravotní stav jeho rodiny, bytové poměry pachatele a 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.*“⁵⁷ Posuzuje se také možnost nápravy pachatele, jeho celkové chování, zda se přestupku dopustil poprvé či opakovaně, a nakonec také věk pachatele, zejména pokud se jedná o osobu mladistvého či osobu, která spáchala přestupek ve věku blízkém věku mladistvého.

Osobní poměry pachatele mají konkrétní vliv na určení druhu a výměry správního trestu, neboť mají přímý vliv na to, jak konkrétní pachatel určitý správní trest pocítí či naopak nepocítí. Správní orgán ve vztahu k majetkovým poměrům pachatele také musí předcházet uložení likvidačních správních trestů (viz podkapitola Společné (obecné) zásady), avšak pokud se pachatel dostane do závažných finančních problémů ještě před uložením správního trestu v důsledku jiných okolností, nemůže tato okolnost způsobovat imunitu pachatele vůči ukládaným správním trestům. Opačný závěr by totiž popřel účel trestu a narušil efektivitu prosazování práva.⁵⁸ V souladu s výše uvedeným ustanovením je třeba také zohlednit to, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána osoba pachatele v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, tím se rozumí zejména řízení o správním disciplinárním deliktu a řízení o uložení pořádkové pokuty. V případě, že byl již pachatel přestupku za stejný skutek potrestán v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, jedná se o okolnost zmírňující správní trest v řízení o přestupku, zároveň uložení správního trestu v řízení o přestupku a uložení správního trestu v jiném řízení nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*, pokud se nejedná o situaci dle § 4 odst. 5 PřesZ.⁵⁹

Při ukládání trestu právnické osobě a podnikající fyzické osobě správní orgán v souladu s § 37 písm. g) přihlédne k povaze její činnosti. V rámci určení druhu a výměry trestu správní orgán zejména zohlední to, zda se jedná o přestupek, který souvisí s podnikatelskou činností pachatele či nikoliv. Správní orgán také zohlední případné sekundární dopady například na zaměstnance

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1544/2015

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2016, čj. 3 As 149/2015–49

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 2 As 35/2004-53

právní osoby. Nakonec by správní orgán měl zohlednit význam právnické osoby, zda se jedná o osobu veřejnoprávní či soukromoprávní. Nabízí se analogické užití § 14 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění (dále jen „TOPO“).⁶⁰ K užití analogie však autor práce připomíná, že je tak možné učinit pouze ve prospěch pachatele přestupku, ačkoliv Nejvyšší správní soud užití trestněprávní doktríny, tam kde chybí trestní úprava správní, v zásadě umožňuje.⁶¹

Přestupkový zákon v § 33 a § 34 upravuje odpovědnost právního nástupce pachatele za přestupek, přičemž i právnímu nástupci může být uložen správní trest za přestupek, kterého se dopustil jeho právní předchůdce. V takovém případě musí správní orgán zohlednit to, v jaké míře přešly na právního nástupce výhody plynoucí ze spáchaného přestupku, v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán.

Posledním kritériem dle § 37 PřesZ je pak povinnost správního orgánu přihlídnout u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný v době dokončení tohoto jednání. V konkrétním případě to tak zpravidla bude důvodem pro snížení výměry správního trestu.⁶²

Právní úprava neobsahuje konkrétní pravidla pro určení výměry pořádkové pokuty, proto se touto otázkou v minulosti zabýval i Ústavní soud, který stanovil, že *„I rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty (které nepochybně do práv účastníka řízení je způsobilé zasáhnout) musí být řádně odůvodněno, ať již jde o důvody udělení pořádkové pokuty či o její výši (to platí tím spíše, je-li – jako v nyní projednávané věci – uložena pořádková pokuta v maximální výši). Nároky na kvalitu či délku odůvodnění nejsou ovšem nijak kvantifikovatelné, musí z něj však alespoň v základních rysech být patrné důvody, jež soud k rozhodnutí vedly.“*⁶³ Co se disciplinárních deliktů týče, správní orgán postupuje dle zvláštní právní úpravy,

⁶⁰ KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. s.226

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009

⁶² K tomu blíže judikatura Evropského soudu pro lidská práva – Ceyrek proti Turecku, č. 29295/95 a 29363/95, rozsudek ze dne 27. února 2011; Veeber proti Estonsku (č. 2), č. 45771/99, rozsudek ze dne 21. ledna 2003; Puhk proti Estonsku, č. 5503/00, rozsudek ze dne 10. února 2004

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. II.ÚS 3664/14

neupravuje-li zvláštní právní úprava konkrétní pravidla pro určení druhu a výměry trestu, pak je správní orgán povinen postupovat v souladu se zásadami a případně alespoň naplnit požadavek stanovený výše Ústavním soudem.

Nakonec by autor práce rád zdůraznil, že povinností správního orgánu není pouze správně určit druh správního trestu a jeho výměru, ale také dostatečně odůvodnit na základě jakých okolností k tomuto závěru správní orgán došel.⁶⁴ Současná praxe správních orgánů se v odůvodnění zaměřuje především na otázku prokázání viny, otázku okolností určujících druh a výměru správního trestu pak poměrně často opomíjí, jedním z důvodů může být i poměrně nešťastné užití judikatury v metodice Ministerstva vnitra, která ohledně odůvodňování určení druhu a výměry trestu zmiňuje pouze judikaturu snižující nároky na odůvodňování rozhodnutí.⁶⁵ Přestupce z tohoto důvodu nemá možnost zjistit, proč byl zvolen konkrétní druh správního trestu a jeho výměra, celková situace pak působí tak, že správní orgán postupuje dle libovůle. Nedostatečné odůvodnění zakládá právní vadu rozhodnutí v podobě jeho nepřezkoumatelnosti, což způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 4 As 64/2005–63

⁶⁵ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]., s.47 [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

4 Povaha a závažnost správního deliktu

Prvním kritériem pro určení druhu a výměry správního trestu je dle § 37 písm. a) PřesZ povaha a závažnost přestupku. Jedná se o kritérium, které zákonodárce upravuje ze všech kritérií nejšířěji a to konkrétně v § 38 PřesZ. Zákonodárce obdobně jako u § 37 PřesZ uvádí demonstrativní výčet okolností, které má správní orgán při ukládání správního trestu a jeho výměry zohlednit.

Povaha a závažnost přestupku je dána zejména (a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, (b) významem a rozsahem následku přestupku, (c) způsobem spáchání přestupku, (d) okolnostmi spáchání přestupku, (e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, popřípadě pohnutkou, (f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, (g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku. Při hodnocení povahy a závažnosti přestupku může správní orgán v konkrétním případě zohlednit i další výslovně neuvedené okolnosti dané věci, které mohou mít vliv na povahu či závažnost spáchaného přestupku. Povaha přestupku je tvořena zejména zákonnými znaky skutkové podstaty konkrétního přestupku. Závažnost přestupku pak plyne zejména z toho, jakou měrou byly jednotlivé znaky skutkové podstaty přestupku a okolnosti přestupku naplněny, resp. v jaké výši, jakou intenzitou, v jakém rozsahu apod.⁶⁶

4.1 Význam chráněného zájmu

Význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem ohrožen či porušen, určuje typovou škodlivost přestupku pro společnost. Zájem chráněný zákonem je ta část skutkové podstaty, kterou označujeme jako objekt přestupku. V oblasti správního trestání je situace ohledně určování významu chráněného zájmu oproti trestnímu právu poměrně složitá. Trestní zákoník řadí zájmy chráněné zákonem dle významu chronologicky, to ovšem s ohledem na nekodifikovanost a nekodifikovatelnost správního práva⁶⁷ a správního trestání nelze realizovat.

⁶⁶ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 258

⁶⁷ MALAST, Jan. SPRÁVNÍ PRÁVO PŘEHLEDNĚ, s. 10 [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/e-booky-nastenka/spravni-pravo-prehledne/>

Typově je význam zákonem chráněného zájmu vymezen druhem a výměrou správního trestu (resp. rozmezím výměry) v jednotlivých zákonech, pomoc bohužel neposkytuje ani právní teorie či judikatura, která zájem chráněný zákonem vymezuje také velmi obecně.⁶⁸ Správnímu orgánu tak nezbyvá nic jiného než se s určením významu chráněného zájmu vypořádat v odůvodnění s ohledem na konkrétní okolnosti daného přestupku a objektu.

4.2 Následek přestupku

Významem a rozsahem následku přestupku se rozumí porušení individuálního objektu přestupku v jeho konkrétní podobě, tedy porušení určitého jedinečného vztahu, zájmu.⁶⁹ Správní orgán bude nucen při ukládání správního trestu zohlednit, zda je následek jednání pachatele pouze ohrožením zákonem chráněného zájmu, nebo zda došlo přímo k jeho porušení.⁷⁰ Správní orgán je dále povinen při hodnocení následku posoudit to, zda je porucha objektu (případně předmětu) trvalá, či naopak dočasná, případně zda a jak snadno lze tento následek odstranit. Typickým následkem, jenž bude správními orgány posuzován při ukládání správního trestu, je způsobená škoda. Při reflektování škody bude třeba brát důsledně v potaz jak její výši, tak její rozsah. Je třeba také zohlednit, kdo je osobou poškozenou, jelikož jiným následkem bude odcizení 1000 Kč podnikateli, jiným pak osobě sociálně slabé. Správní orgán se však nesmí omezit pouze na to, že posoudí výši vzniklé škody a opomene ostatní kritéria. Výši škody nelze považovat za jediné rozhodné kritérium při určování druhu a výměry správního trestu, je třeba si uvědomit, že v celé řadě případů totiž může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku, aniž by však došlo ke vzniku škody.⁷¹

4.3 Způsob spáchání přestupku

Způsob spáchání přestupku lze z pohledu právní teorie chápat jako součást objektivní stránky přestupku viz analogicky objektivní stránka trestného činu „*Objektivní stránku trestného činu charakterizuje způsob spáchání trestného činu*

⁶⁸ MATES, Pavel. Advokátní deník – Společenská škodlivost jako znak přestupku [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/#_ftn7

⁶⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 8 Tdo 575/2015-28

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 77/2008-50

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2015, čj. 8 As 50/2015–39

a jeho následky.⁷² Způsob spáchání přestupku zahrnuje především druh a povahu jednání pachatele přestupku, stejně tak i použité prostředky. V případě způsobu spáchání přestupku jde i o posouzení toho, zda protiprávní jednání pachatele spočívá v jeho aktivním konání, nebo zda protiprávní jednání spočívá v pasivním nekonání pachatele. Lze hodnotit složitost, důmyslnost, propracovanost, promyšlenost a přípravu přestupku. Dále lze také zkoumat jaké byly k spáchání přestupku užity prostředky.⁷³ Zjednodušeně lze říci, že čím bude vyšší složitost, důmyslnost, propracovanost, promyšlenost a příprava přestupku, tím přísnější by měl být i správní trest.

4.4 Okolnosti spáchání přestupku

Okolnosti spáchání přestupku je třeba chápat jako soubor faktorů vztahujících se k přestupku, mohou být jak subjektivní, tak objektivní. Zpravidla se bude jednat o okolnosti, jež jsou na pachateli nezávislé, např. nátlak na pachatele, tíživé rodinné či obdobné poměry nebo závislost pachatele. Jednou z nejčastěji posuzovaných okolností pak bude místo a čas spáchání přestupku, např. zda byl přestupek spáchán na veřejnosti, v soukromí, na pracovišti, před budovou školy, školky. Okolností pak může být také to, že přestupek bude spáchán za nouzového či válečného stavu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí: *„Je totiž zásadní rozdíl, zda se pachatel předmětného přestupku dopustil tohoto přestupku na dálnici v době dopravní špičky, kde míra ohrožení zdraví lidí nebo poškození majetku bude výrazně vyšší, nebo na místní komunikaci v nočních hodinách bez jakéhokoliv provozu, zda při jednání s policisty byl agresivní či nikoliv, jaké důvody uváděl pro odepření podrobit se odběru krve atd.“*⁷⁴ Na základě těchto okolností musí správní orgán vyhodnotit celkovou společenskou škodlivost přestupku a adekvátně tento závěr projevit při určení druhu a výměry správního trestu.

⁷² JELÍNEK, Jiří, Katarína DANKOVÁ, Jana NAVRÁTILOVÁ, Vladimír PELC, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 4. vyd. Praha: Leges, 2014., s. 173

⁷³ 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., s. 267

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 43/2004-51

4.5 Zavinění

V případě spáchání přestupku fyzickou osobou je třeba posuzovat i otázku zavinění a její míru, popřípadě pohnutku, tedy subjektivní stránku skutkové podstaty přestupku. Pokud je pachatelem přestupku právnická osoba či podnikající fyzická osoba, tak se možnost nezavinění neposuzuje, neboť se uplatní objektivní odpovědnost.⁷⁵ Zvláštností je pak přestupek provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu, kdy toto ustanovení v odst. 3 výslovně uvádí, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se nevyžaduje zavinění.⁷⁶

Pro posouzení závažnosti přestupku je rozhodující, zda se jednalo o úmysl přímý, úmysl nepřímý, nedbalost vědomou či nedbalost nevědomou. Nepochybně bude jednání pachatele závažnější, pokud se dopustí přestupku úmyslně, zvláště pak pokud k naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku postačí nedbalost. K míře zavinění uvedl Nejvyšší správní soud následující: „*Čím je pachatel lépe obeznámen se všemi rozhodujícími skutečnostmi naplňujícími znaky deliktu, tím vyšší je míra zavinění a naopak.*“⁷⁷ Pohnutkou se pak obecně rozumí motiv pachatele k spáchání přestupku. Pohnutka může být hodnocena jako okolnost přitěžující či polehčující. Je nutné připomenout, že pohnutka nebude s ohledem na zákaz dvojího přičítání posuzována jako okolnost mající vliv na určení druhu a výměry správního trestu v případě, kdy bude nezbytnou součástí skutkové podstaty přestupku.⁷⁸

4.6 Délka jednání, počet útoků

Jako další okolnost PřesZ v § 38 písm. f) uvádí délku doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele. Čím jsou tyto doby delší, tím by měl

⁷⁵ DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupky podle přestupkového zákona [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/3/>

⁷⁶ PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla – nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/objektivni-odpovednost-provozovatele-vozidla-nezbytnne-kroky-ke-zjisteni-pachatele-prestupku-110118.html>

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009-541

⁷⁸ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges), s. 37

být zpravidla uložený správní trest přísnější. Časový aspekt pak tedy bude nejčastěji zohledňován v případě přestupků trvajících.⁷⁹

Poslední okolností upravenou v § 38 PřesZ je pak počet jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku. Nepochybně bude jednání pachatele závažnější čím větším počtem útoků bude tvořeno. Zpravidla bude platit, že čím více dílčích útoků pokračující přestupek zahrnuje, tím by měl být uložený správní trest přísnější, nicméně vyšší počet útoků se automaticky nemusí rovnat vyššímu trestu, je třeba zohlednit i další okolnosti ve vztahu k určení celkové míry společenské škodlivosti.

Z výše uvedených ustanovení považuje autor práce za nejproblematictější otázku zavinění v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob. Ačkoliv správní právo trestní čerpá svůj základ z trestněprávní teorie, tak trestní právo u právnických osob uplatňuje odpovědnost subjektivní. Samotné zavinění je pak v případě trestního práva jednou z nejpodstatnějších složek skutkové podstaty a je také stěžejní při určování druhu a výměry trestu. Autor práce si je vědom současného trendu, který preferuje uplatňování odpovědnosti objektivní,⁸⁰ ale s ohledem na problematiku veřejnoprávního trestání takovou právní úpravu v případě správního trestání považuje za neúměrně přísnou a s ohledem na povahu (správního) trestání nepřiléhavou. Přinejmenším by autor práce považoval za vhodné sjednotit druh odpovědnosti v rámci správního trestání právnických osob a trestání dle TZ a TOPO.

⁷⁹ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 261

⁸⁰ ELISCHER, David. K objektivní odpovědnosti právnických osob – několik úvah nad přičitatelností škodlivých následků, *Jurisprudence* 4/2018 [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k-objektivni-odpovednosti-pravnicky-oseb-nekolik-uvah-nad-pricitatelnosti-skodlivych-nasledku.m-334.html>

5 Polehčující okolnosti

V souladu s § 37 písm. c) PřesZ platí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry správní orgán přihlédne mimo jiné k polehčujícím okolnostem. Demonstrativní výčet polehčujících okolností vymezuje § 39 PřesZ. Specifičnost polehčujících okolností lze pak spatřovat zejména v tom, že na rozdíl od okolností uvedených v § 37 a 38 PřesZ je jejich existence, jsou-li relevantní, vždy ku prospěchu pachatele přestupku, a tedy jsou důvodem pro případné uložení mírnějšího druhu správního trestu či jeho výměry. Obdobně jako v jiných případech se i v případě polehčujících okolností uplatní již mnohokrát zmiňovaný zákaz dvojího přičítání v situaci, kdy polehčující okolnost bude součástí skutkové podstaty přestupku,⁸¹ tomu tak bude u tzv. privilegovaných skutkových podstat.⁸² Zásadu zákazu dvojího přičítání nelze uplatnit tam, kde není možné rozlišit mezi základní, privilegovanou a kvalifikovanou skutkovou podstatou.⁸³

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o výčet demonstrativní, což znamená, že správní orgán v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným.⁸⁴ Inspirací pro správní orgán pak může být zejména § 41 TZ upravující polehčující okolnosti trestných činů, který je v porovnání s právní úpravou obsaženou v PřesZ významně širší. Důvodová zpráva k § 39 PřesZ uvádí mimo jiné následující: „*Na druhou stranu není ani nutné přihlédnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující.*“ Polehčující okolnost je tedy takovou okolností, která je ku prospěchu pachatele přestupku a snižuje společenskou škodlivost přestupku.

5.1 Věk

První zákonem výslovně zmiňovanou polehčující okolností je věk blízký věku mladistvého. Mladistvým se dle § 55 PřesZ rozumí osoba, která v době spáchání správního deliktu dovršila 15 let, ale její věk nepřekročil 18. rok věku. U mladistvých pachatelů pak PřesZ v § 55–59 upravuje speciální pravidla pro ukládání správních trestů za přestupek spáchaný mladistvým. V případě uplatnění

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2012, čj. 4 Ads 114/2011–105

⁸² Blíže např. ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Velké komentáře. S. 111

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011–105

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-42

této polehčující okolnosti se pak vychází z věku v době spáchání přestupku, nikoliv v době rozhodování o přestupku. PřesZ blíže přesnou hranici toho, čím se rozumí věk blízký věku mladistvého neobsahuje. Věkem blízkým věku mladistvého rozumí soudní judikatura věk zpravidla v rozmezí 19 až 20 let, v odůvodněných případech věk 21 let, z důvodu možnosti neukončeného vývoje jedince.⁸⁵

5.2 Exces z okolností vylučujících protiprávnost

Další polehčující okolností obsaženou v § 39 PřesZ je okolnost, kdy pachatel přestupku spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany či krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

Okolnosti vylučující protiprávnost jsou vymezeny v § 24-28 PřesZ. Jedná se tedy o tzv. exces z okolností vylučující protiprávnost. Je-li naplněno některé z ustanovení § 24-28 PřesZ dochází k zániku odpovědnosti pachatele za přestupek, neboť jedná-li pachatel v souladu s § 24-28 PřesZ, tak jeho jednání není ani protiprávní, ani společensky škodlivé, ba naopak v některých situacích jde o jednání společensky prospěšné.⁸⁶ Pokud ale pachatel přestupku nesplní veškeré podmínky předpokládané některou z okolností vylučujících protiprávnost, bude se jednat o přestupek, avšak může dojít k snížení druhu a výměry správního trestu z titulu polehčující okolnosti.

Jak je uvedeno výše, tak polehčující okolnosti snižují společenskou škodlivost přestupku, o to více to platí v případě excessu z okolností vylučující protiprávnost, neboť cílem jednání pachatele přestupku nebylo se přestupku dopustit, ale k dopuštění se přestupku došlo zpravidla v rámci omylu.⁸⁷ Pro správní orgán je v případě posuzování volby správního trestu a snížení jeho výměry důležité zejména posoudit intenzitu vybočení z okolnosti vylučující

⁸⁵ JELÍNEK, Jiří. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, [2009]. Glosátor. ISBN 978-80-7502-395-7, s. 54, např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.11.2018, sp. zn. 8 Tdo 1234/2018

⁸⁶ SOLNAŘ, Vladimír a kol. Systém českého trestního práva. 1. Vyd. Praha: Nakladatelství Novatrix, 2009, s. 104

⁸⁷ 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., s. 273

protiprávnost a také co nejdůkladněji posoudit, zda se opravdu jedná o polehčující okolnost a ne o okolnost vylučující protiprávnost zcela.⁸⁸

5.3 Náhrada škody a odstranění škodlivého následku

Třetí polehčující okolnost je v souladu s § 39 písm. c) naplněna tehdy, pokud pachatel přestupku napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu. Tato polehčující okolnost je složena ze dvou faktorů, přičemž první z nich spočívá v tom, že pachatel napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku.

Napomáháním odstranění škodlivého následku je třeba rozumět jednání pachatele přestupku, které směřuje k odstranění jiné újmy než škody. K tomu Nejvyšší soud uvedl: „*Následkem se totiž rozumí porušení individuálního objektu trestného činu v jeho konkrétní podobě, tedy porušení určitého jedinečného vztahu – zájmu.*“⁸⁹ Je však třeba rozlišit mezi dvěma základními formami následku, a to ohrožovacím a poruchovým.⁹⁰ S ohledem na povahu způsobeného škodlivého následku je pak jeho odstranění v některých případech vyloučeno, neboť reálně neexistuje možnost, jak tento následek odstranit, bude tomu tak například u přestupku překročení nevyšší dovolené rychlosti dle § 125c / 1f) 2. zákona o silničním provozu.

Příkladem, kdy bude odstranění škodlivého následku naopak možné může být například zaslání omluvy poškozenému v případě přestupku proti občanskému soužití dle § 7 zákona č. 251/2016, o některých přestupcích, v platném znění (dále jen „zákon o některých přestupcích“). Ačkoliv to zákon v případě odstraňování škodlivého následku výslovně neuvádí, mělo by se jednat o dobrovolné jednání pachatele, které by mělo vyplývat z vlastního rozhodnutí pachatele, nikoliv ze snahy o docílení snížení trestu.

Druhou okolností je pak dobrovolná náhrada způsobené škody. Náhrada škody spočívá v náhradě majetkové újmy. Škoda musí být nahrazena dobrovolně a zpravidla zcela, avšak jako polehčující okolnost by měla být uznána i částečná náhrada škody a uzavření dohody o náhradě škody v případě, kdy pachatel přestupku nedisponuje dostatečnými finančními prostředky k její náhradě celkové.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, čj. 2 As 13/2016–36

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 8 Tdo 575/2015

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 77/2008–50

Vzhledem ke skutečnosti, že § 39 PřesZ obsahuje právní pojem „škoda“, tak se jedná pouze o náhradu majetkové újmy, kdy by měl správní orgán nad rámec § 39 PřesZ zohlednit i zadostiučinění jakožto náhradu nemajetkové újmy, pokud pachatel přestupku dobrovolně nahradí přestupkem způsobenou nemajetkovou újmu, může to správní orgán posoudit jako polehčující okolnost.⁹¹

5.4 Přiznání a nápomoc při objasnění přestupku

Čtvrtou zákonem výslovně uvedenou okolností je v souladu s § 39 písm. d) situace, kdy pachatel přestupku oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal. Ke splnění požadavků PřesZ je třeba oznámení přestupku správnímu orgánu a napomáhání při jeho objasňování splnit kumulativně.

Oznámení přestupku, tak jak je uvedeno v PřesZ, musí být učiněno pachatelem přestupku ještě před tím, než se pachatel přestupku dozví o tom, že proti němu byly zahájeny úkony přestupkového řízení, nicméně i přiznání po zahájení řízení o přestupku by měl správní orgán zohlednit nad rámec výslovně uvedených polehčujících okolností.⁹²

K pojmu „objasnění přestupku“ Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná o činnost: „(...) která za pomoci procesních prostředků uplatněných ve správním řízení umožní vyvodit právní závěry, na jejichž základě lze přestupek vyřídit, tedy o něm rozhodnout.“⁹³ Součinnost pachatele je pak třeba posuzovat s ohledem na celkový postoj pachatele ke spáchanému přestupku, přičemž za polehčující okolnost nelze považovat postup pachatele spočívající toliko v postupném přizpůsobování výpovědi s ohledem na vývoj důkazní situace.⁹⁴ Autor práce uvádí, že v rámci ukládání správního trestu a jeho výměry je správní orgán povinen tuto polehčující okolnost zohlednit jsou-li kumulativně splněny obě její podmínky, pokud je splněna pouze jedna, pak je na správním orgánu, aby v rámci správního uvážení zohlednil, zda lze alespoň částečnou snahu pachatele považovat za polehčující okolnost. Správní orgán by měl při určení druhu a výměry

⁹¹ 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, k § 39

⁹² BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 266

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 4 Ads 40/2012

⁹⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2013, čj. 7 Tdo 410/2013-24

správního trestu reflektovat zejména to, v jaké fázi řízení došlo k přiznání a také jakou intenzitou pachatel přestupku napomohl k jeho objasnění.

5.5 Jednání pod hrozbou či nátlakem

Poslední upravenou polehčující okolností je dle § 39 písm. e) okolnost, kdy pachatel přestupku spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném. Tyto polehčující okolnosti omezují svobodu rozhodování pachatele přestupku v důsledku vlivu třetích osob nebo dalších okolností na jeho jednání v době spáchání přestupku.

V případě spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku se jedná o okolnost vylučující svobodu rozhodování pachatele v důsledku vlivu třetí osoby. Tento nátlak ovšem neplyne z žádného vztahu vůči třetí osobě, vzniká, aniž by mezi působící osobou a pachatelem byl nějaký vztah (tímto se odlišuje od případů nadřízenosti či závislosti). Podřízenost plyne z poměrů pracovních, služebních, funkčních, ale třeba i neinstitucionalizovaných vztahů (např. skupina přátel). Naproti tomu závislost zpravidla plyne ze vztahů citových, rodinných či vyvěrajících z konkrétního postavení osob (např. nemocný–ošetřovatel, student–učitel). K naplnění této podmínky postačuje to, že pachatel spáchal přestupek v zájmu či jménem takové osoby.⁹⁵

Závěrem této kapitoly by autor práce rád uvedl, že správní orgán v rámci posuzování a hodnocení polehčujících okolností musí přezkoumatelným způsobem popsat, ke kterým skutečnostem při ukládání výše správního trestu přihlédl a ke kterým nikoliv. Zejména by pak měl uvést, jak se jednotlivé okolnosti projevily při výběru druhu uloženého správního trestu a jeho výměry. Další polehčující okolnosti mohou stanovit zvláštní zákony, např. § 142 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění. U disciplinárních správních deliktů pak bude záviset na zvláštní právní úpravě, avšak analogicky si může správní orgán pomoci právě úpravou obsaženou v PřesZ, případně trestněprávní úpravou a právní teorií.⁹⁶

⁹⁵ 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., s. 277

⁹⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, čj. 6 A 226/95-22

6 Přitěžující okolnosti

PřesZ v § 37 písm. c) stanoví, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry správní orgán přihlédne mimo jiné k přitěžujícím okolnostem. Demonstrativní výčet přitěžujících okolností vymezuje § 40 PřesZ. "

Přitěžující okolnosti jsou specifické zejména v tom, že, na rozdíl od okolností uvedených v § 37 a 38 PřesZ je jejich existence, jsou-li relevantní, vždy k tíži pachatele přestupku, a tedy jsou důvodem pro případné uložení přísnějšího druhu správního trestu či jeho výměry. I v případě přitěžujících okolností se uplatní zákaz dvojího přičítání za předpokladu, kdy přitěžující okolnost bude součástí skutkové podstaty přestupku,⁹⁷ tomu tak bude u tzv. kvalifikovaných skutkových podstat.⁹⁸ Zásadu zákazu dvojího přičítání nelze uplatnit tam, kde není možné rozlišit mezi základní, privilegovanou a kvalifikovanou skutkovou podstatou.⁹⁹ Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o výčet demonstrativní, to znamená, že správní orgán v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem jiným.¹⁰⁰ Inspirací pro správní orgán pak může být zejména § 42 TZ upravující přitěžující okolnosti trestných činů, který je v porovnání s právní úpravou obsaženou v PřesZ obsáhlejší. Přitěžující okolnost je tedy takovou okolností, která je k tíži pachatele přestupku a zvyšuje společenskou škodlivost přestupku.

6.1 Zneužití bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti

První zákonem výslovně zmiňovanou přitěžující okolností je okolnost, kdy pachatel spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě. Výše uvedená okolnost se tedy skládá ze tří jednotlivých faktorů, přičemž k jejímu uplatnění postačí naplnění podmínek jednoho z nich. Tyto okolnosti mají společné to, že způsobují nemožnost určité osoby se svobodně rozhodnout. Stav bezbrannosti definuje judikatura jako stav, který předpokládá celkovou odevzdanost určité osoby pachateli bez jakýchkoli známek projevu vlastní vůle či schopnosti na požadavky obviněného jakkoli reagovat, případně jde o osoby, které vnímají okolní svět, avšak jejich duševní a rozumové schopnosti nejsou na takové úrovni nebo takového stavu, aby si ve své mysli

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2012, čj. 4 Ads 114/2011–105

⁹⁸ Blíže např. ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Velké komentáře. S. 111

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011–105

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-42

dokázaly situaci, v níž se nacházejí, dostatečně přiléhavě ze všech souvislostí vyhodnotit a přiměřeně, logicky a účinně na ni reagovat.¹⁰¹

Podřízenost vyplývá zejména z pracovního, služebního, funkčního či jiného obdobného vztahu, kde existuje určité rozdělení rolí. V rámci podřízenosti se musí projevovat určitá míra závislosti na osobě pachatele a musí dosahovat takové intenzity, aby tato závislost mohla ovlivnit vůli jiné osoby. Závislost na jiné osobě přichází v úvahu zejména u citových a rodinných vztahů. Samotná podstata této okolnosti spočívá v tom, že pachatel zneužívá určité závislosti jiné osoby, přičemž si je této závislosti omezující schopnost svobodného rozhodování vědom.¹⁰² Při ukládání správního trestu a jeho výměry by pak měl správní orgán zohlednit míru bezbrannosti, podřízenosti či závislosti na jiné osobě a vyhodnotit míru společenské škodlivosti jednání pachatele a řádně ji reflektovat při uložení a vyměření správního trestu.

6.2 Mnohost přestupků

Druhou přitěžující okolností upravenou v § 40 PřesZ je spáchání více přestupků. Spácháním více přestupků se rozumí spáchání dvou a více přestupků, neboť PřesZ nikde nestanoví žádný konkrétní počet, jenž by se již považoval za „více přestupků“. Pro konstatování spáchání více přestupků je pak zcela irelevantní, zda se jedná o souběh jednočinný či vícečinný, případně stejnorodý či nestejnorodý. I v tomto případě je nutné si výkladově pomoci trestněprávní doktrínou.¹⁰³

Spáchání více přestupků se pak projevuje jednak v tom, že za splnění příslušných podmínek budou projednány ve společném řízení, jednak i v tom, že je možné využití zásady absorpce a zásady asperace (blíže viz kapitola Ukládání správních trestů za více správních deliktů).¹⁰⁴ Obecně lze konstatovat, že čím více přestupků pachatel spáchá, tím větší to bude mít význam při hodnocení této přitěžující okolnosti, respektive čím více přestupků pachatel spáchá, tím se bude zvyšovat společenská škodlivost jím spáchaného přestupku. Čím vyšší bude společenská škodlivost, tím přísnější by měl být uložený druh a výměra trestu.

¹⁰¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. 3 Tdo 457/2019

¹⁰² 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., s. 280

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009-80

¹⁰⁴ Tamtéž

6.3 Recidiva

Třetí přitěžující okolností je v souladu s § 40 písm. c) skutečnost, že pachatel přestupku spáchal přestupek opakovaně, což vyjadřuje, že pachatel spáchal více činy více přestupků, tedy dopustil se recidivy. Recidiva je tedy v souladu s PřesZ považována za přitěžující okolnost. Pokud by však v jiném zákoně byla recidiva výslovným znakem skutkové podstaty přestupku, o přitěžující okolnost se již jednat nebude, a to s ohledem na zásadu zákazu dvojího přičítání. Tomu je tak například u přestupků proti veřejnému pořádku dle § 5 odst. 1, 2 ve spojení s odst. 4 zákona o některých přestupcích.

Z pohledu právní teorie může být recidiva buď obecná či speciální. Obecnou recidivou se rozumí situace, kdy se pachatel opakovaně dopouští různých přestupků spolu typově či druhově nesouvisejících, speciální recidivou se pak rozumí situace, kdy se pachatel opakovaně dopouští různých přestupků spolu typově či druhově souvisejících.

PřesZ nikterak blíže nespécifikuje pojem recidivy, ani to, zda má na mysli recidivu obecnou či speciální. Pokud by měl zákonodárce na mysli recidivu speciální, tak by to v zákoně výslovně uvedl, jako je tomu například u výše zmíněného přestupku proti veřejnému pořádku, je tedy nutné vycházet z toho, že PřesZ pokládá za přitěžující okolnost recidivu obecnou.¹⁰⁵

Další legislativně nedomyšlenou okolností je pak otázka zahlazení odsouzení v případě přestupku. PřesZ blíže nespécifikuje obecnou dobu, která má uplynout od spáchání posledního přestupku, aby se další přestupek dal považovat za recidivu,¹⁰⁶ ačkoliv tak činí například v § 13 zákona o některých přestupcích vůči konkrétně vymezeným přestupkům. Touto problematikou se v minulosti zabýval i Nejvyšší správní soud, který stanovil, že „*Správní orgán je při rozhodování o výši sankce (...) za přestupek (...) povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlazení odsouzení*“.¹⁰⁷ Nejvyšší správní soud se v tomto případě

¹⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik. S. 253

¹⁰⁶ ČERNICKÝ, Tomáš. Institut zahlazení odsouzení v přestupkovém řízení vedeném s právnickou osobou, epravo.cz [online]. [cit. 2022-03-09]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/institut-zahlazeni-odsouzeni-v-prestupkovem-rizeni-vedenem-s-pravnickou-osobou-114111.html#_ftnref2

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55

zabýval otázkou užití ustanovení § 105 TZ, relativně nedávno došla soudní judikatura k závěru, že je na místě i analogické uplatnění § 27 TOPO.¹⁰⁸

V rámci určení druhu a výměry trestu by měl správní orgán posoudit zejména četnost opakování přestupků pachatelem, dobu, která uplynula od posledního přestupku a zda se jedná o recidivu obecnou či závažnější recidivu speciální. Vhodné je také zohlednit v minulosti uložené správní tresty a jejich výměru, neboť s ohledem na recidivu pachatele je zřejmé, že předchozí uložený správní trest nesplnil svůj účel.¹⁰⁹ Autor práce k tomuto uvádí, že by bylo vhodné, aby zákonodárce promítl závěry soudů ohledně uplatnění institutu zahlazení odsouzení do PřesZ, neboť původní rozhodnutí řešící tuto problematiku pochází z roku 2011.

6.4 Zneužití zaměstnání, postavení nebo funkce

Čtvrtou přitěžující okolností je pak zneužití zaměstnání, postavení nebo funkce ke spáchání přestupku. K naplnění této přitěžující okolnosti může dojít různými způsoby, a to, pokud pachatel spáchal přestupek při výkonu svého zaměstnání, postavení nebo funkce, v souvislosti s tímto výkonem nebo mu některý z těchto aspektů usnadnil spáchání přestupku, poskytl mu příležitost či bez nich by nebyl vůbec schopen takový přestupek spáchat. Obdobně jako v předchozích případech nemůže být tato okolnost přitěžující okolností, pokud samotné zneužití zaměstnání, postavení nebo funkce předpokládá skutková podstata přestupku.¹¹⁰

Ve vztahu k uložení správního trestu a jeho výměry je pak zejména na místě uvažovat o správním trestu zákazu činnosti, která byla zneužita, je-li to v souladu s právními předpisy v konkrétním případě možné. Správní orgán by měl také posoudit význam zneužitého zaměstnání, postavení nebo funkce, zejména pak, jedná-li se o funkci veřejnou.

6.5 Organizovaná skupina

Pátá přitěžující okolnost spočívá ve spáchání přestupku pachatelem jako členem organizované skupiny. PřesZ nikterak pojem organizované skupiny

¹⁰⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. listopadu 2020, čj. 31 A 29/2019–42

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 6 As 73/2016–40

¹¹⁰ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 270

nedefinuje, a proto je opět nutné si pomoci trestněprávní teorií a právní úpravou. Trestněprávní teorie a praxe chápe organizovanou skupinu jako: „(...) *sdužení více osob, v kterém je provedena určitá dělba úkolů mezi jednotlivé členy sdužení a jehož činnost se v důsledku toho vyznačuje plánovitostí a koordinovaností, což zvyšuje pravděpodobnost úspěšného provedení trestného činu, a tím i jeho škodlivost a závažnost (...) Organizovaná skupina nemusí mít trvalejší charakter, protože tímto způsobem lze spáchat i jen ojedinělý, jednorázový trestný čin. Nevyžaduje se výslovné přijetí za člena organizované skupiny nebo výslovné přistoupení člena k takové skupině. Postačí, že se pachatel fakticky a neformálně (třeba i konkludentně) včlenil do skupiny a aktivně se podílel na její činnosti. Soudní praxe dále vyžaduje, aby šlo o sdužení nejméně tří trestně odpovědných osob (...).*¹¹¹

Při ukládání správního trestu některému ze členů organizované skupiny není nutné zjistit totožnost všech členů organizované skupiny, naprosto postačí, pokud se správnímu orgánu podaří prokázat, že se pachatel tohoto přestupku dopustil jako člen organizované skupiny.¹¹² Taktéž není nutné, aby každý ze členů organizované skupiny byl spolupachatelem každého přestupku, každý ze členů může totiž naplnit část skutkové podstaty přestupku, přičemž až v souhrnu bude skutková podstata naplněna zcela.¹¹³

6.6 Zvláštní objekt útoku

Poslední zákonem výslovně uvedenou přitěžující okolností je spáchání přestupku na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí, tedy vůči osobám, které jsou právem vnímány jako zranitelnější a kterým právo obecně přiznává zvýšenou ochranu. Z výše uvedených pojmů je jediným právem definovaným osoba dítěte, kterou je třeba rozumět osobu mladší 18 let. V dalších případech pak závisí na výkladu jednotlivých pojmů správním orgánem, jak na tyto osoby bude s ohledem na jejich konkrétní vlastnosti nahlížet.

Zejména je třeba si uvědomit subjektivní hledisko pachatele přestupku, tedy to, jak pachatel oběť vnímal a také to, zda pachatel mohl objektivně

¹¹¹ ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Velké komentáře, s. 554

¹¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 8 Tdo 940/2010

¹¹³ 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, k § 40

vyhodnotit, že se jedná o osobu s určitou vlastností. PřesZ má na rozdíl od § 42 písm. h) TZ vymezení obdobnou přitěžující okolnost odlišnou textací, TZ uvádí, že přitěžující okolnost nastává za předpokladu, že došlo ke spáchání trestného činu ke škodě vyjmenovaných osob, PřesZ pak odlišně užívá předložku „na“ těchto osobách. Předmětem útoku dle PřesZ musí být takto vyjmenované osoby, zatímco v případě TZ postačuje škoda těchto osob, jež ani nemusí být přímým předmětem útoku.¹¹⁴

6.7 Další okolnosti a otázky de lege ferenda

Ve vztahu k přitěžujícím okolnostem pak považuje autor práce za vhodné zmínit otázku obstrukčního jednání přestupce v rámci správního řízení a fenomén „pojištění na pokuty“. V rámci práva na obhajobu je přípustné lhát, pokud nedojde ke krivému obvinění jiné osoby, a to i v součinnosti s právním zástupcem.¹¹⁵

V případě procesní taktiky některých obviněných docházelo k cílenému obstrukčnímu jednání a uvádění nepravdy s účelem znemožnění dalšího postupu v řízení vůči obviněnému s tím, že pachatelem přestupku měla být osoba již zesnulá. Nejvyšší správní soud ohledně tohoto postupu došel k závěru, že *„Volba procesní taktiky (...) představuje právo obviněného, nikoli přitěžující okolnost (byť doznání viny a lítost mohou být hodnoceny jako polehčující okolnost). Nezbyvá proto než přisvědčit stěžovateli, že není správný právní názor krajského soudu, který procesní postup stěžovatele (jeho zástupce) spočívající v tom, že jako řidiče označil osobu, o které věděl, že již nežije, vyhodnotil jako přitěžující okolnost.“*¹¹⁶ Obecně lze tedy konstatovat, že postup obviněného spočívající v komplikování postupu správního orgánu sváděním správního orgánu na „falešnou stopu“ nemůže být považován za přitěžující okolnost.

K otázce tzv. pojištění na pokuty pak v totožném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „pojištění proti pokutám“ je možné podle okolností konkrétního případu hodnotit toliko jako přitěžující okolnost, pokud z toho lze usuzovat na negativní vztah pachatele přestupku k dodržování pravidel silničního provozu, neboť je *„zřejmé, že taková osoba pohrdá pravidly silničního provozu a*

¹¹⁴ Tamtéž

¹¹⁵ REPÍK, B.: Evropská Úmluva o lidských právech a trestní právo. 1. vydání. Praha: Orac 2002, s. 201., MANDÁK, V. Meze trestní obhajoby – nástin základních otázek. Bulletin advokacie. 2003, č. 10/2003, s. 37 [online]. [cit. 2022-03-16]. Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/files/183/BA_03_10.pdf

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, sp. zn. 4 As 199/2017

nehodlá se jimi řídit, přičemž spoléhá na to, že pomocí služeb poskytovaných v rámci příslušného „pojištění“ nebude za takové protiprávní jednání nijak postižena. Netřeba zdůrazňovat, že jednání řidičů, kteří již předem počítají s tím, že pravidla silničního provozu nebudou respektovat a že jim za to nehrozí žádná sankce, je vysoce společensky nebezpečné a znamená ohrožení životů, zdraví a majetku jiných účastníků silničního provozu. Takovou skutečnost lze v rámci hodnocení osoby odpovědné za správní delikt (samozřejmě nikoli paušálně, nýbrž při zohlednění konkrétního případu) hodnotit jako přitěžující okolnost.“¹¹⁷ Z výše uvedeného lze dojít k závěru, že jednání pachatelů přestupků, kteří se rozhodnou přestupky či jiné správní delikty páchat s tím, že spoléhají na to, že jejich protiprávní jednání nebude nikterak postiženo vykazuje vysokou míru společenské škodlivosti a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu lze takové jednání pachatele považovat za přitěžující okolnost.

Nakonec by autor práce rád upozornil na možnou problematičnost demonstrativnosti přitěžujících okolností. Jak již bylo uvedeno výše, výčet přitěžujících a polehčujících okolností dle § 39 a 40 PřesZ je výčtem demonstrativním. Z této skutečnosti vyplývají dle autora práce následující problémy, které spočívají v možnosti vzniku překvapivých rozhodnutí a dotváření práva správními orgány.

V rámci správního řízení může dojít správní orgán k závěru, že určitá okolnost je okolností přitěžující, ačkoliv tato okolnost doposud nebyla nikdy jakožto přitěžující okolnost uplatněna, což může v adresátovi vyvolávat pocit právní nejistoty a nepředvídatelnosti rozhodnutí.

Dalším problémem při vytváření nových okolností je pak otázka dotváření práva. Dotváření práva správními orgány je nepřípustné,¹¹⁸ avšak aplikování nových přitěžujících okolností, doposud právní praxi neznámých, se tak může jevit. Hranice mezi právním výkladem a dotvářením práva se zdá autorovi práce v tomto konkrétním případě poměrně nejasná. Ústavní soud dlouhodobě upozorňuje obecné soudy na to, že primárním normotvůrcem je v českém ústavním pořádku zákonodárce, tedy soudy mohou dotvářet právo pouze v obecné

¹¹⁷ Tamtéž a další např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, Čj. 1 As 52/2019-43

¹¹⁸ MATES, Pavel, Role soudů při dotváření správního práva [online]. [cit. 2022-03-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/o-role-soudu-pri-dotvareni-spravniho-prava#link-note-2>

míře a zdůrazňuje přísnost ústavního přezkumu a nezbytnou přesvědčivost důvodů, o něž se takové dotváření práva musí opírat, neboť tímto postupem obecných soudů mohou být porušena nejen základní práva adresátů, ale i princip dělby moci, který je nedílnou součástí principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹¹⁹ O to více by pak měly závěry Ústavního soudu platit ve vztahu k správním orgánům. Autor práce si je vědom důvodů, které vedly zákonodárce k užití demonstrativního výčtu přitěžujících a polehčujících okolností, avšak vyslovování nových přitěžujících okolností správními orgány může způsobovat více komplikací než užitku.

Autor práce se zejména domnívá, že užití okolností doposud praxi neznámých zpravidla povede k podávání opravných prostředků přestupcem a následnému soudnímu přezkumu, když by dle názoru autora práce v zásadě postačovalo, aby se správní orgán vypořádal s konkrétním přestupkem zejména právním výkladem okolností daného případu prostřednictvím § 37 a 38 PřesZ. S ohledem na výše uvedené tak autor práce uvádí, že by bylo vhodné, aby zákonodárce zejména u přitěžujících okolností uvažoval nad zavedením taxativního výčtu.

¹¹⁹ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15 či nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. II. ÚS 1889/19

7 Ukládání správních trestů za více správních deliktů

V rámci správního trestání může nezřídka nastat situace, kdy se tentýž pachatel dopustil vícero přestupků či jiných správních deliktů. Pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se v souladu s § 88 odst. 1 PřesZ ve společném řízení.

Přestupkový zákon v § 41 PřesZ upravujícím ukládání správních trestů za více přestupků obsahuje právní úpravu pouze úhrnného správního trestu (označení trestní teorie), jenž je možné uložit v případě přestupků projednaných ve společném řízení. Právní úpravu trestu souhrnného PřesZ neobsahuje, ale nabízí alternativní řešení této otázky v podobě možnosti upuštění od potrestání, pokud nebylo vedeno společné řízení ve smyslu § 43 odst. 1 PřesZ, zohlednění neprojednání více přestupků ve společném řízení v rámci určení druhu a výměry správního trestu dle § 37 písm. b).

Dále lze v případě jednočinného souběhu uvažovat o odložení věci dle § 76 odst. 5 písm. a) PřesZ, jestliže podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující.¹²⁰ Mnohost přestupků může spočívat jak v jednočinném i vícečinném souběhu, tak i v souběhu stejnorodém a různorodém. V rámci výkladu souběhů a souvisejících otázek je nutné zohlednit prameny trestního práva a trestněprávní teorii, neboť právní úprava v rámci správního trestání absentuje nebo je nedostačující, přičemž bez užití analogie by v některých případech nebylo možno vůbec spravedlivě rozhodovat.¹²¹

Dojde-li ke spáchání přestupku po zahájení řízení o jiném přestupku, pak již není takový přestupek řešen ve společném řízení, ale bude se jednat o tzv. nepravou recidivu v souladu s § 88 odst. 3 PřesZ, nicméně předchozí spáchání přestupku je považováno za přitěžující okolnost. Důvodem ukládání správního trestu ve společném řízení je především to, že došlo-li by k uložení správních

¹²⁰ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 275

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328

trestů za každý jednotlivý přestupek zvlášť, pak by postih pachatele byl zpravidla příliš tvrdý. Smyslem a účelem této právní úpravy je tedy odstranění přílišné tvrdosti zákona, avšak v praxi mohou nastat i situace, kdy bude ukládání správního trestu ve společném řízení naopak k tíži pachatele.¹²² Ukládání správních trestů za více přestupků je provázáno třemi zásadami, a to konkrétně zásadou absorpční, asperační a kumulační, které budou analyzovány dále.

7.1 Zásada absorpční

V souladu s § 41 odst. 1 PřesZ správní orgán za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.

Výše uvedené v sobě zakotvuje tzv. zásadu absorpce, kterážto se uplatňuje zejména v rámci společného řízení ve smyslu § 88 PřesZ. V souladu se zásadou absorpce (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější) je účelem společného řízení uložení pouze jednoho (úhrnného) trestu, přičemž pro určení jeho výměry se použije zákonné rozpětí za správní delikt nejpřísněji postižitelný.¹²³

Úhrnný správní trest je možné uplatnit jak v případě souběhu jednočinného a vícečinného, tak i v případě souběhu stejnorodého i nestejnorodého. Jedinou podmínkou pro uplatnění tohoto ustanovení je to, že je úhrnný správní trest ukládán v rámci společného řízení. Nevede-li správní orgán v rozporu se zákonem společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční.¹²⁴ Pokud správní orgán v rozporu se zákonem nevedl společné řízení a uložil dvěma samostatnými rozhodnutími správní tresty, jejichž celková výměra je v rozporu se zásadou absorpce, jde o takovou vadu řízení, která má vliv na zákonnost pouze později vydaného správního rozhodnutí o

¹²² MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?, AUC IURIDICA [online]. 2020, 66(2), 145-158 [cit. 2022-03-17]. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/8151/Iurid_66_2_0145.pdf

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62

některém ze sbíhajících se správních deliktů. V pořadí první vydané správní rozhodnutí žádným způsobem veřejná subjektivní práva nezkracuje.¹²⁵

Nejpřísněji trestným je třeba rozumět ten přestupek, za který hrozí nejpřísnější správní trest. Který správní trest je pro pachatele nejpřísnější, je na posouzení příslušného správního orgánu. Správní orgán tak posuzuje typovou závažnost jednotlivých spáchaných přestupků, která nachází svůj odraz v druhu a rozpětí zákonem stanoveného správního trestu.¹²⁶

Zpravidla bude tedy nutné přísnost posuzovat druhem a výměrou správního trestu (zejména výší pokuty), jenž je možné za takový přestupek uložit. Pokud jsou horní hranice správního trestu u jednotlivých přestupků totožné, pak má být správní trest uložen podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. Přestupkem nejzávažnějším je pak třeba rozumět přestupek s nejvyšší mírou společenské škodlivosti, kterou lze určit pomocí významu individuálního objektu (zákonem chráněného zájmu).

Při ukládání úhrnného správního trestu se pak aplikují též přitěžující a polehčující okolnosti, u nichž to není z povahy věci vyloučeno.¹²⁷ Správní orgán vždy aplikuje přitěžující okolnost dle § 40 písm. b), neboť pachatel spáchal více přestupků. Při uplatnění absorpční zásady správní orgán nevyčísluje podíl jednotlivých sbíhajících se správních deliktů (přestupků) na celkové výši uložené pokuty.¹²⁸ I tato skutečnost spočívající v tom, že správní orgán není povinen odůvodňovat podíl jednotlivých přestupků na celkové výši pokuty je z pohledu pachatele k jeho tíži, zejména s ohledem na případné uplatňování opravných prostředků, tedy v rozporu s myšlenou zmírnění dopadů na pachatele.¹²⁹ K tomuto autor práce uvádí, že se s judikaturou Nejvyššího správního soudu neztotožňuje a domnívá se, že by tuto myšlenku měl Nejvyšší správní soud v dalších rozhodnutích přehodnotit a požadovat po správních orgánech řádné odůvodnění ve vztahu k zásadě absorpční tak, aby bylo zřejmé, že užití této zásady fakticky

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36

¹²⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 3. 5. 2013, čj. 60 A 1/2013-49

¹²⁷ 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, k § 41

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6 2020, čj. 9 As 299/2019-43

¹²⁹ K tomuto problému blíže MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?, AUC IURIDICA [online]. 2020, 66(2), 145-158 [cit. 2022-03-17]. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/8151/lurid_66_2_0145.pdf

zmírňuje dopad rozhodnutí na adresáta tak, jak to zamýšlel zákonodárce při přijímání této právní úpravy, případně podmínku takového odůvodnění by mohl zavést i zákonodárce prostřednictvím novely PřesZ.

Zásadu absorpční je pak třeba uplatnit i v případě dalších „postihů“. Nejvyšší správní soud došel k závěru, že „*I při záznamu bodů do registru řidičů podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, (...) bylo třeba v případě přestupků nebo trestných činů projednaných ve společném řízení zaznamenat pouze počet bodů stanovených pro nejzávažnější z nich, s ohledem na analogickou aplikaci absorpční zásady.*“ Zde se autor práce opět dostává, k již výše zmíněné problematice bodového systému, kdy nutnost užití absorpční zásady v autorovi práce opět vyvolává názor, že na body v rámci bodového systému by mělo být nahlíženo jako na druh správního trestu.

V rámci disciplinárních správních deliktů je pak nutné uplatňovat zásady ukládání správních trestů za více deliktů dle speciální právní úpravy¹³⁰, pokud taková právní úprava není, je v zásadě přípustné užití analogie PřesZ.¹³¹

7.2 Zásada asperační

Dle § 41 odst. 2 PřesZ dochází k uplatnění zásady asperace, která umožňuje správnímu orgánu v rámci projednávání dvou nebo více přestupků, uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Zásada asperace neboli zostřující zásada umožňuje správnímu orgánu prolomit zákonem přípustnou horní hranici sazby pokuty za přestupek, a to až o polovinu sazby, kterou je možné uložit za přestupek nejpřísněji trestný. Toto ustanovení je tedy aplikovatelné pouze v případě, kdy správní orgán ukládá jako správní trest pokutu, to však nevylučuje možnost uložení dalšího správního trestu vedle pokuty v souladu s § 41 odst. 3 PřesZ. U ostatních správních trestů tedy není možné, jakkoliv zpřísnovat ukládaný správní trest. Cílem této právní úpravy

¹³⁰ Např. § 186 odst. 7 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹³¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, čj. 6 A 226/95-22

je možnost lepší individualizace správního trestu správním orgánem, tak, aby bylo možné zohlednit veškeré okolnosti konkrétního případu.

V praxi může nastat situace, kdy uložení správního trest při horní hranici sazby a k tomu i dalšího správní trestu, jež je možné současně uložit, nemusí být vzhledem ke konkrétním okolnostem dostatečné ke splnění účelu správního trestání. Na rozdíl od zásady absorpční, kterou je správní orgán povinen v zákonem předvídaných situacích aplikovat, v případě zásady asperační záleží pouze na úvaze správního orgánu, zda zásadu asperační v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu využije, či nikoliv.¹³²

Ve vztahu k asperační zásadě hovoří někteří autoři právní literatury o zřejmé neaplikovatelnosti této zásady obsažené v § 41 odst. 2 PřesZ, neboť se nejedná o ustanovení zvláštní vůči § 41 odst. 1 PřesZ. Jsou-li v rozporu dvě zákonná ustanovení, tak nelze použít to ustanovení, které by bylo pro pachatele přísnější.¹³³

Důvodem „nezvláštnosti“ tohoto ustanovení je skutečnost, že původní návrh zákona rozlišoval přestupky dle jejich závažnosti na zvlášť závažné přestupky, závažné přestupky a přestupky. V rámci legislativního procesu však bylo toto rozdělení vyloučeno a s tím i podmínka původně obsažená v § 41 odst. 2 stanovující, že toto ustanovení se uplatní v případě zvlášť závažných přestupků.¹³⁴

K tomuto problému autor práce uvádí, že k datu zpracování práce se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti zabýval mimo jiné otázkou uplatnění zásady asperační dle § 41 odst. 2 PřesZ dvakrát, přičemž ani v jednom z těchto rozhodnutí Nejvyšší správní soud nenamítá nezákonnost tohoto ustanovení ani jeho možnou neaplikovatelnost.¹³⁵ V druhém případě Nejvyšší správní soud dokonce cituje obecné pravidlo pro možné uplatnění této zásady z komentářové literatury, tedy, že „*důvody pro využití asperační zásady musí být seznatelné z odůvodnění správního rozhodnutí, jímž je pachateli zpřísněný správní*

¹³² KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. s.242

¹³³ Např. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice., s. 284, PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik., s. 264

¹³⁴ Tamtéž Prášková

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, čj. 7 As 264/2018–36 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 257/2020–37

*trest uložen.*¹³⁶ Nicméně je nutné zmínit, že ani jeden ze stěžovatelů v rámci kasační stížnosti neaplikovatelnost ustanovení § 41 odst. 2 nenamítal a Nejvyšší správní soud tak aplikovatelnost tohoto ustanovení detailně nerozebíral, asperační zásadou se zabýval pouze okrajově a smířil se se současným stavem právní úpravy. Nezbyvá tedy než nadále sledovat rozhodovací činnost soudů ve vztahu k namítnutí neaplikovatelnosti asperační zásady dle § 41 odst. 2 PřesZ a následný detailní rozbor tohoto ustanovení Nejvyšším správním soudem či případně Ústavním soudem. Otázka aplikovatelnosti asperační zásady dle § 41 odst. 2 PřesZ tak není dle autora práce stále přesvědčivě objasněna.

7.3 Zásada kumulační

V souladu s § 41 odst. 3 PřesZ lze spolu se správním trestem uloženým podle § 41 odst. 1 nebo 2 PřesZ uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. Výslovně pak přestupkový zákon uvádí, že ať již je uplatněna zásada absorpce, či zásada asperace, je nadále možné vedle těchto správních trestů uložit i správní tresty další, a to pod podmínkou, že by takový druh správního trestu bylo možné uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. K tomu je nutné připomenout pravidlo obsažené v § 36 PřesZ, tedy, že napomenutí nelze uložit společně s pokutou, pročež v případě § 41 odst. 2 PřesZ je z povahy věci uložení napomenutí vyloučeno.¹³⁷

Výše uvedené ustanovení tak v sobě obsahuje modifikovanou zásadu kumulační, neboť umožňuje sčítání trestů, které nejsou stejného druhu. V praxi pak existují situace, kdy je správní orgán dokonce povinen uložit více druhů správních trestů obligatorně, je tomu tak zejména v případě ukládání trestu zákazu činnosti vedle pokuty.¹³⁸ V případě, že správní orgán ukládá více druhů správních trestů na základě vlastního uvážení, nikoliv ze zákonné povinnosti, musí takovou skutečnost řádně zdůvodnit, zejména uvést, proč nepostačí uložení jednoho druhu správního trestu.

¹³⁶ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 275

¹³⁷ 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., s. 291

¹³⁸ Např. za přestupek dle § 125c odst. písm. c) zákona o silničním provozu

8 Upuštění od uložení správního trestu

Hmotněprávní instituty podmíněného upuštění od uložení správního trestu a upuštění od uložení správního trestu jsou zakotveny v § 42 a 43 PřesZ. Účelem těchto právních konstruktů je naplnění zásady subsidiarity trestní represe dle § 5 PřesZ, která spočívá v omezení trestání na případy, kdy je to odůvodněno společenskou škodlivostí protiprávního jednání a jeho závažností a kdy nepostačují jiné právní prostředky a nástroje.

Pokud stačí k naplnění účelu správního práva trestního po projednání věci v přestupkovém řízení jen vyslovení viny, pak není nutné pachateli přestupku uložit správní trest.¹³⁹ Pokud by správní orgán za splnění podmínek stanovených zákonem přesto uložil správní trest, činil by tak v rozporu s principem subsidiarity trestní represe, když k zajištění ochrany zájmů společnosti postačí jiné právní nástroje než uložení správního trestu.¹⁴⁰ Podmíněné upuštění od uložení správního trestu či upuštění od uložení správního trestu se může jevit jako efektivní nástroj, který působí na pachatele přestupku výchovně jako v případě správního trestu napomenutí.

Procesněprávní obdobou těchto právních institutů je pak odložení věci dle § 76 odst. 5 PřesZ a narovnání dle § 87 PřesZ. Ve vztahu k výše uvedeným institutům je vhodné zmínit, že se jedná o právní úpravu obecnou. Ve vztahu k některým přestupkům mohou zvláštní zákony obsahovat zvláštní ustanovení alternativ k potrestání pachatele. Zvláštní právní úpravu obsahující právní institut narovnání a tzv. leniency program, které umožňují snížení ukládané pokuty či dokonce možnost upuštění od uložení pokuty obsahuje například § 22ba zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění.

Společnými znaky výše uvedených institutů je to, že je možné je uplatnit pouze po splnění zákonem stanovených podmínek, samotné projednání správního deliktu před správním orgánem postačí k nápravě pachatele, jedná se o prostředky výchovného (morálního) charakteru, jejichž užití může mít obdobné účinky z hlediska generální prevence a individualizace jako uložení a výkon správního trestu, přičemž rozhodující je pak zejména povaha přestupku, tedy nesmí se jednat

¹³⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, Sněmovní tisk 555 [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10

o takový přestupek, který dosahuje vysoké závažnosti (společenské škodlivosti) a takové řešení je přípustné vzhledem k okolnostem spáchaného přestupku, jakož i k osobě pachatele.¹⁴¹

8.1 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu

V souladu s § 42 odst. 1 PřesZ lze od uložení správního trestu podmíněně upustit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (dále jen „škoda“), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.

Podmíněné upuštění od uložení správního trestu je tedy přípustné pouze v případě, kdy byla přestupkem způsobena škoda nebo kdy se pachatel přestupku bezdůvodně obohatil. Škodou je třeba rozumět majetková újma dle § 2894 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „OZ“). Bezdůvodné obohacení je pak třeba vykládat dle § 2991 OZ.

Příkladem přestupku, kde dochází k způsobení škody je například přestupek proti majetku dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. Pro možné uplatnění tohoto ustanovení je ve vztahu ke škodě a bezdůvodnému obohacení nutné splnění dvou kumulativních podmínek. Za prvé musí být splněna podmínka odpovídající povahy a závažnosti přestupku, tedy správní orgán musí přihlídnout k intenzitě skutkových okolností a k míře porušení zákonem chráněných zájmů v konkrétním případě.¹⁴²

Pro upuštění od uložení správního trestu bude nutné, aby se jednalo o přestupek s velmi nízkou závažností. Povahu a závažnost přestupku je pak třeba vykládat v souladu s § 38 PřesZ (blíže viz kapitola Povaha a závažnost správního deliktu). Druhou podmínkou je osoba pachatele. Správní orgán při hodnocení osoby pachatele přestupku vychází u fyzické osoby z jejích osobních poměrů, tedy osobních, rodinných, majetkových a jiných poměrů pachatele, u právnické nebo podnikající fyzické osoby pak zejména z povahy její činnosti.¹⁴³

¹⁴¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik., s. 258

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36

¹⁴³ 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., s. 294

V souladu s § 41 odst. 2 PřesZ platí, že při podmíněném upuštění od uložení správního trestu se pachateli uloží, aby ve lhůtě stanovené správním orgánem nahradil škodu, kterou přestupkem způsobil, nebo aby vydal bezdůvodné obohacení získané přestupkem, a zároveň se stanoví způsob, jakým tak pachatel má učinit; jestliže pachatel ve stanovené lhůtě škodu způsobenou přestupkem neuhradí nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem anebo tak neučiní stanoveným způsobem, správní trest se mu uloží.

Druhý odstavec tohoto ustanovení upravuje postup správního orgánu v případě podmíněného upuštění od uložení správního trestu. Institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu pak není možné uplatnit v případě rozhodování příkazem na místě dle § 92 PřesZ.¹⁴⁴ Důležité je také zmínit procesní okolnosti tohoto institutu. Za prvé se správní orgán v souladu s § 93 odst. 1 písm. e) PřesZ musí s užitím tohoto institutu řádně vypořádat v odůvodnění. Za druhé pak § 99 odst. 2 PřesZ upravuje situaci, kdy dojde k porušení podmínky v podobě nutnosti náhrady způsobené škody či bezdůvodného obohacení. V případě, že pachatel poruší výše uvedenou podmínku, tak správní orgán novým rozhodnutím zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží pachateli správní trest, a to za předpokladu, že pachatel ve lhůtě stanovené správním orgánem neuhradí škodu způsobenou přestupkem nebo nevydá bezdůvodné obohacení získané přestupkem.

8.2 Upuštění od uložení správního trestu

Ustanovení § 43 PřesZ upravuje nepodmíněné upuštění od uložení správního trestu. Obdobně jako v případě podmíněného upuštění od uložení správního trestu je uplatnění tohoto ustanovení na úvaze správního orgánu, užití tohoto ustanovení je tedy za splnění zákonných podmínek fakultativní.

Aplikace tohoto institutu správním orgánem by však neměla být nahodilá, ale měla by odpovídat správní praxi rozhodujícího správního orgánu.¹⁴⁵ V rozhodnutí o přestupku správní orgán vysloví vinu pachatele přestupku a současně uvede, že správní orgán upouští od uložení správního trestu. Opět jako v případě podmíněného upuštění od správního trestu jde i v případě

¹⁴⁴ KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor., 248

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53

nepodmíněného upuštění o projev zásady subsidiarity trestní represe a ekonomie správního trestání. Pro úplnost je třeba uvést, že v souladu s § 90 až 92 v rámci příkazů není možné upustit od uložení správního trestu.

PřesZ pak v § 59 obsahuje speciální právní úpravu pro upuštění od potrestání mladistvých, která stanoví, že *„od uložení správního trestu mladistvému lze též upustit, 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.“* I v případě upuštění od uložení správního trestu je nutné připomenout, že zvláštní právní úprava může stanovit speciální podmínky pro uplatnění tohoto institutu či jeho aplikaci vyloučit.¹⁴⁶ Zvláštní právní úpravu obsahuje například § 1251 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, v platném znění, nemožnost aplikace upuštění od uložení správního trestu pak upravuje například § 24b odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění.

Upuštění od uložení správního trestu je dle PřesZ přípustné ve dvou případech. Za prvé v souladu s § 43 odst. 1 PřesZ lze od uložení správního trestu upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení 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.

Toto ustanovení je možné aplikovat pouze za splnění dvou podmínek kumulativně, (i) nebylo vedeno společné řízení, ačkoliv vedeno být mělo a (ii) správní trest uložený v jednom ze samostatných řízení je postačující. V souladu s § 88 PřesZ je za splnění zákonem předvídaných podmínek správní orgán povinen vést společné řízení. Avšak nevedení společného řízení, ačkoliv to zákon ukládá, nemusí vést k nezákonnosti rozhodnutí, pokud správní orgán dostatečně reflektoval absorpční zásadu (blíže viz kapitola Ukládání správních trestů za více správních deliktů).¹⁴⁷ Ve vztahu k druhé podmínce je nutné uvést, že je na úvaze správního orgánu, který vede řízení, zda od uložení správního trestu upustí,

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62

správní orgán zejména zohlední konkrétní okolnosti dané věci a pak především to, jaký druh a v jaké výměře byl správní trest v předcházejícím řízení uložen.¹⁴⁸

Druhým případem, kdy může správní orgán od uložení správního trestu upustit je naplnění podmínek stanovených v § 43 odst. 2 PřesZ, tedy, že od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže 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.

Podmínky pro upuštění od uložení správního trestu, které musí být splněny kumulativně jsou následující, (i) odpovídající závažnost přestupku, (ii) okolnosti jeho spáchání, a (iii) osoba pachatele a možnost jeho nápravy. Závažnost přestupku pak správní orgán posuzuje v souladu s § 38 PřesZ, okolnosti spáchání pak v souladu s § 38 písm. d) (blíže viz kapitola Povaha a závažnost správního deliktu). U osoby pachatele pak správní orgán zohlední zejména kritéria pro určování druhu a výměry správního trestu, především pak u fyzické osoby její osobní poměry, recidivu či druh a míru zavinění dle § 37 písm. f) a § 38 písm. e) PřesZ.

Překážkou pro upuštění od uložení správního trestu pak může být zejména situace, kdy došlo k naplnění přitěžujících okolností.¹⁴⁹ Naopak v případě naplnění polehčujících okolností bude možné zásadně o upuštění od uložení správního trestu uvažovat.¹⁵⁰ V případě, že správní orgán neuplatňuje upuštění od uložení správního trestu, je vhodné v odůvodnění uvést, že tak správní orgán nemohl s ohledem na závažnost přestupku, okolnosti a osobu pachatele učinit.¹⁵¹ V rámci rozhodnutí se také správní orgán musí řádně vypořádat s interpretací neurčitého právního pojmu „důvodně očekávat“ ve vztahu k podmínkám pro uplatnění tohoto institutu.¹⁵²

¹⁴⁸ 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., k § 43

¹⁴⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2016, sp. zn. 8 Tdo 933/2016

¹⁵⁰ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)., s 286

¹⁵¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, čj. 22 A 4/2021-39

¹⁵² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 210

8.3 Odložení věci, narovnání

K výše uvedeným hmotněprávním institutům umožňujícím (podmíněné) upuštění od uložení správního trestu obsahuje PřesZ i procesněprávní alternativy. Procesněprávními nástroji dle PřesZ jsou odložení věci dle § 76 odst. 5 a narovnání dle § 87 PřesZ.

Odložení věci dle § 76 odst. 5 PřesZ je v zásadě obdobou upuštění od potrestání dle § 43, neboť prvním důvodem pro nezahájení řízení a odložení věci je situace, kdy podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující. Druhým důvodem je pak situace, kdy správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen v trestním řízení za jiný skutek. Nejzásadnějším rozdílem mezi odložením věci a upuštěním od uložení správního trestu je pak skutečnost, že v případě upuštění od uložení správního trestu dle § 43 PřesZ dochází k vyslovení viny pachatele, v případě odložení věci nikoliv. Stejně jako v případě upuštění do potrestání je odložení věci dle §76 odst. 5 PřesZ nástrojem fakultativním.¹⁵³

Narovnání dle § 87 PřesZ je tzv. odklonem v řízení. Jedná se o fakultativní institut, který správní orgán nemusí uplatnit, ani pokud jsou splněny všechny zákonem předvídané podmínky.¹⁵⁴ Narovnání tedy nelze nárokovat, pokud však účastníci řízení jeví snahu o vyřízení věci tímto způsobem, měl by se správní orgán v odůvodnění řádně vypořádat s tím, proč využití institutu narovnání neumožnil.

Správní orgán rozhodnutím schválí dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný a poškozený, jestliže (a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a osobě obviněného a jeho osobním poměrům, (b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě, (c) obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení a (d) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní

¹⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Správní trestání. Praha: Leges, 2017. Teoretik, s. 139

¹⁵⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014, čj. 11 Tdo 1029/2014-19

částku určenou k veřejně prospěšným účelům. Výše uvedené podmínky musí být splněny kumulativně.¹⁵⁵

Narovnání je obdobně jako jiné instituty přestupkového práva převzato z trestněprávní úpravy, bohužel obdobně jako převzetí jiných trestněprávních institutů i narovnání dle PřesZ vykazuje značné nedostatky. Z tzv. odklonů je institut narovnání v trestních věcech ten nejméně užívaný, PřesZ na rozdíl od TZ nestanovuje omezení uplatnění tohoto institutu na pouze méně závažné protiprávní jednání, chybí procesní postupy, jak narovnání dosáhnout, složení peněžité částky na dobročinné účely se může zdát jako vykoupení se spravedlnosti a zvýhodňuje majetné.¹⁵⁶ K tomuto autor práce uvádí, že obdobně jako u jiných institutů by měl zákonodárce přejatou právní úpravu dopracovat a zohlednit výše uvedené problémy.

¹⁵⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. Správní právo trestní. Praha: Leges, 2017. Student (Leges)., s 178

¹⁵⁶ K tomu blíže PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017. Teoretik., s. 379

9 Mimořádné snížení výměry pokuty

I další hmotněprávní institut upravující pravidla ukládání správní trestů našel svou inspiraci v trestním právu. TZ upravuje ve svém § 58 mimořádné snížení trestu odnětí svobody, správnětrestní obdobou tohoto právního nástroje je pak mimořádné snížení výměry pokuty dle § 44 PřesZ.

Zákon stanoví, že lze pokutu uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jsou-li splněny zákonné podmínky. Jedná se o další fakultativní možnost správního orgánu, jak dosáhnout účelnější a vhodnější individualizace správního trestu tak, aby co nejvíce odpovídal okolnostem konkrétního případu a osobě pachatele.

Jak již název tohoto právního institutu napovídá, je ho možné uplatnit pouze tehdy, kdy je ukládán správní trest pokuty. Ustanovení § 44 PřesZ nelze analogicky uplatnit na jiné druhy správních trestů. Dále je možné toto ustanovení uplatnit pouze za předpokladu, že zvláštní zákon stanoví dolní hranici pokuty, je však třeba uvést, že u poměrně velké části přestupků stanovení dolní hranice pokuty absentuje.

Toto ustanovení by mělo být aplikováno výjimečně, neboť sám zákonodárce uvádí, že se jedná o snížení pokuty mimořádné.¹⁵⁷ S tímto se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, který uvedl, že s ohledem na mimořádnost tohoto institutu není nutné, aby správní orgán v odůvodnění uváděl, proč tento právní institut neaplikoval.¹⁵⁸ Naopak užití tohoto ustanovení bude muset správní orgán dostatečně odůvodnit a poukázat na okolnosti, které k jeho aplikaci vedly. V odůvodnění se bude muset správní orgán tímto nástrojem zabývat také tehdy, kdy účastník řízení jeho aplikaci navrhol.¹⁵⁹

V souvislosti s mimořádným snížením výměry pokuty je na místě zmínit i tzv. moderační právo správních soudů dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „SŘS“). Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve

¹⁵⁷ 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., k § 44

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 5. 6. 2018, čj. 4 As 96/2018-45

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 8. 11. 2018, čj. 7 As 311/2018-35

zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Toto ustanovení SŘS je aplikováno zejména v případě mimořádně přísných a vysokých správních trestů.¹⁶⁰ Účelem moderačního práva soudu není hledání ideální výše pokuty, to náleží správnímu orgánu, ale toliko moderace neúměrně přísných trestů.¹⁶¹ Právní úpravu mimořádného snížení pokuty mohou upravovat i zvláštní zákony.¹⁶²

První případ, kdy může správní orgán přistoupit k mimořádnému snížení výměry pokuty nastane, jestliže vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že nápravy lze dosáhnout i uložením trestu mírnějšího. Jedná se o podmínku, která je obsažena i u institutu (podmíněného) upuštění od uložení správního trestu. Okolnosti spáchání posuzuje správní orgán v souladu s § 38 písm. d). U osoby pachatele pak správní orgán zohlední zejména kritéria pro určování druhu a výměry správního trestu, především pak u fyzické osoby její osobní poměry, recidivu či druh a míru zavinění dle § 37 písm. f), § 38 písm. e) PřesZ (blíže viz kapitola Povaha a závažnost správního deliktu). Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně a musí vyvolávat důvodné očekávání, že lze dosáhnout nápravy pachatele i pokud bude mimořádně snížena výměra pokuty, což musí správní orgán dostatečně odůvodnit.¹⁶³

Druhý případ, kdy může správní orgán přistoupit k mimořádnému snížení výměry pokuty nastane, pokud je pokuta ukládána za pokus přestupku. PřesZ definuje pokus přestupku v § 6 jako jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo či jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.

¹⁶⁰ Blíže k moderačnímu právu soudu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 16/2008-80 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23

¹⁶² Např. § 22ba odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění

¹⁶³ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s 288

PřesZ také stanoví, že pokus přestupku je trestný, pokud tak stanoví zákon, a to stejně jako dokonáný přestupek. Ačkoliv je pokus přestupku trestný stejně jako dokonáný čin, tak je nesporné, že přestupek ve stádiu pokusu je zpravidla společensky méně škodlivý než přestupek dokonáný. Správní orgán v případě pokusu zejména posuzuje, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo dokonání přestupku, do jaké míry pachatel naplnil znaky skutkové podstaty přestupku, jakož i okolnosti a důvody proč k dokonání nedošlo.¹⁶⁴

Třetím důvodem pro aplikaci mimořádného snížení výměry pokuty je nepřiměřenost pokuty. Správní orgán může přistoupit k mimořádnému snížení výměry pokuty, pokud by pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná. Správní orgán při ukládání správního trestu musí mimo jiné dbát na přiměřenost správního trestu z hlediska jeho účelu.¹⁶⁵ Mimo jiné správní orgán také zohlední zásadu zákazu likvidačních sankcí, v případě některých přestupků může být i uložení pokuty na dolní hranici likvidační, zejména pak u přestupků právnických a podnikajících fyzických osob, u nichž nesmí být uložena pokuta, která by znemožňovala další podnikatelskou činnost přestupce.¹⁶⁶ Nicméně zákaz likvidačních sankcí se nevztahuje pouze na správní orgány, ale také na zákonodárce, protože v minulosti Ústavní soud některé dolní hranice pokut jakožto negativní zákonodárce zrušil.¹⁶⁷ Zákonodárce u většiny přestupků zpravidla dolní hranice pokut vůbec neurčuje, neboť dle názoru Ústavního soudu stanovení dolní hranice komplikuje možnost individualizace správního trestu.¹⁶⁸

Dále může správní orgán přistoupit k užití institutu mimořádného snížení výměry pokuty tehdy, 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 vymezené v § 24–28 PřesZ. Obecně platí, že pokud pachatel spáchá přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž by zcela naplnil podmínky okolnosti vylučující protiprávnost, bude se jednat o polehčující okolnost dle § 39 písm. b) PřesZ, která má vliv na

¹⁶⁴ KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor., s. 253

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133

¹⁶⁷ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 či náleží Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13

¹⁶⁸ Tamtéž

určení druhu správního trestu a jeho výměry dle § 37 písm. c) PřesZ. Správní orgán tak má v případě, kdy zákon stanoví dolní hranici výměry pokuty, možnost uplatnit kromě výše uvedeného běžného postupu i její mimořádné snížení.¹⁶⁹

Dojde-li správní orgán k závěru, že je na místě aplikovat institut mimořádného snížení výměry pokuty, nemůže pokutu snížit libovolně, ale musí dodržet podmínku stanovenou § 44 odst. 2 PřesZ. Je-li výměra pokuty mimořádně snižována, musí být uložena pokuta alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Správní orgán je tak limitován dolní hranicí původní (nesnížené) sazby pokuty stanovené zákonem, od které se tak odvíjí i nejnižší možná částka ukládaná při mimořádném snížení výměry pokuty. Pokud by správní orgán snížil výměru pod výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty jednalo by se o nezákonné rozhodnutí. Uvažoval-li by správní orgán o tom, že i takto snížená pokuta (ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty) je nepřiměřená, nadále se nabízí aplikace § 42 či § 43 PřesZ, tedy (podmíněně) upuštění od uložení správního trestu, budou-li splněny zákonem stanovené podmínky pro užití těchto institutů.¹⁷⁰

Dle autora práce je v současné době otázkou, zda je existence tohoto institutu v rámci správního trestání vůbec zapotřebí. Neboť (i) většina přestupků nemá stanovenou dolní hranici, (ii) u přestupků kde hranice stanovena je, se zpravidla jedná o velmi nízké částky a aplikace tohoto institutu je v zásadě vyloučena,¹⁷¹ (iii) tam kde se jedná o částky vyšší zpravidla dochází k rušení ustanovení upravujícího dolní hranici Ústavním soudem.¹⁷² Zákonodárce by se měl tedy zamyslet, zda tento právní institut nepřináší více komplikací než užitku.

¹⁶⁹ 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., k § 44

¹⁷⁰ BOHADLO, David. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)., s 291

¹⁷¹ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018-45 či Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018-49

¹⁷² Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 či náleží Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13

Závěr

Tato diplomová práce byla věnována problematice správního trestání se zaměřením na pravidla ukládání správních trestů, zejména u přestupků, tam kde je to vhodné diplomová práce zohlednila právní úpravu disciplinárních a pořádkových správních deliktů. Cílem diplomové práce bylo zejména, nikoliv však výlučně, analyzovat současnou právní úpravu pravidel ukládání správních trestů a aplikaci této právní úpravy správními orgány. Autor práce se na rozdíl od jiných odborných prací nevěnoval historickému kontextu, ale svůj pohled směřoval k současnému stavu právní úpravy pravidel ukládání správních trestů a stavu žádoucímu.

V rámci jednotlivých kapitol se autor práce nejdříve zabýval seznámením čtenáře s pozitivněprávní úpravou každé jednotlivé otázky, následně reflektoval názory vyjádřené odbornou veřejností a soudní judikaturou. Odborné názory a soudní judikaturu autor práce čerpal zejména z oblasti správního trestání, avšak vzhledem k současnému stavu právní úpravy a soudní praxe bylo poměrně často vhodné, někdy dokonce nutné, zohlednit právní úpravu trestního práva a rozhodovací činnost trestních soudů. K tomuto autor práce uvádí, že za jeden z klíčových problémů současné právní úpravy ukládání správních trestů považuje neustálou nutnost aplikace trestní teorie a rozhodovací činnosti trestních soudů. Současná právní úprava obsažená v přestupkovém zákoně sice vychází z právní úpravy trestního práva, avšak zákonodárce opomněl vymezení některých poměrně klíčových otázek, a tak je nutné využívat analogie více než by bylo zdravo. Zákonodárce by měl tento stav napravit, zvláště pak když na některé nedostatky upozorňuje Nejvyšší správní soud a odborná veřejnost již desítky let.

Úvodní kapitola diplomové práce autor čtenáře stručně seznámil se základními zásadami správního trestání, zde je užití trestních zásad poměrně běžné, avšak ne problematické jako v jiných oblastech viz níže.

Druhá kapitola se zaměřila na vymezení základních druhů správních trestů u přestupků, disciplinárních správních deliktů a pořádkových správních deliktů. Zde autor práce došel k závěru, že by bylo vhodné se zamyslet nad možností přijetí nových druhů správních trestů.

Třetí kapitola se pak zabývala nejobecnějšími předpoklady a pravidly pro ukládání správních trestů dle přestupkového zákona a vymezení těchto okolností

právním výkladem odborné veřejnosti a soudů. Autor práce zejména poukázal na nedostatky v aplikaci těchto pravidel správními orgány, resp. na nedostatky v podobě odůvodnění postupu správních orgánů při určení druhu a výměry jednotlivých správních trestů. Autor práce musí bohužel konstatovat, že jedním z důvodů, proč je správní praxe nedůsledná je dle názoru autora metodika Ministerstva vnitra, která správní orgány upozorňuje zejména na to, co dělat nemusí, nikoliv pak na nutné náležitosti odůvodnění ve vztahu k ukládání správních trestů.

Čtvrtá kapitola seznámila čtenáře s nejzákladnější okolností posuzovanou při určování druhu a výměry trestu, tedy povahou a závažností správního deliktu, zde se autor práce mimo jiné zaměřil na nesoulad mezi odpovědností ve správním trestání (objektivní odpovědnost) a trestání dle trestních předpisů (subjektivní odpovědnost) v případech právnických a podnikajících fyzických osob. Autor práce zastává názor, že by bylo vhodné, aby zákonodárce druh odpovědnosti podnikatelských subjektů sjednotil.

Pátá a šestá kapitola rozebrala problematiku polehčujících a přitěžujících okolností, jejich základní vymezení, aplikační praxi a následně i otázku problematičnosti demonstrativního vymezení těchto okolností a dotváření práva správními orgány a soudy. Autor práce došel zejména k závěru, že demonstrativnost přitěžujících okolností může způsobovat překvapivá rozhodnutí a nebezpečí v podobě dotváření práva správními orgány při vymezení nových přitěžujících okolností.

V sedmé kapitole byla analyzována otázka ukládání správních trestů za více správních deliktů a specifika zásad, které se v této oblasti uplatní. Dále také autor také upozornil na názor odborné veřejnosti ohledně neaplikovatelnosti asperační zásady a konfrontoval tento názor s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.

Předposlední kapitola pak seznámila čtenáře s možností správního orgánu (podmíněně) upustit od uložení správního trestu a procesními odklony ohledně ukládání správních trestů. Autor práce také upozornil na poměrně nevhodné převzetí odklonu v podobě narovnání do správního práva trestního. Stanovil problematické otázky ve vztahu k narovnání a navrhl dopracování této právní úpravy dle dosavadní praxe.

V poslední kapitole se autor věnoval institut mimořádného snížení výměry pokuty, pravidlům užití tohoto institutu a otázce, zda tento právní institut není nadbytečný. Autor došel k závěru, že by zákonodárce měl zvážit, zda tento právní institut nezrušit.

Celkově lze pak ze závěrů jednotlivých kapitol vyvodit, že současná právní úprava pravidel ukládání správních trestů není optimální. Právní úprava vykazuje zásadní nedostatky spočívající zejména v nereflexivní judikaturních závěrů Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu zákonodárcem tam, kde rozhodovací činnost těchto soudů poukazuje na absenci potřebné právní úpravy či nutnost jejího dopracování. Dále lze konstatovat, že ačkoliv zákonodárce našel poměrně velkou inspiraci v oblasti trestního práva, tak část institutů přejatých do oblasti správního trestání implementoval zákonodárce buďto neúplně nebo v některých oblastech možná dokonce nadbytečně. Další problematickou otázkou je pak neustálá nutnost užití analogie trestního práva zejména z důvodu nedostatků právní úpravy správního trestání. S ohledem na jednotlivé dílčí závěry kapitol by se měl zákonodárce zaměřit na dopracování právní úpravy pravidel ukládání správních trestů tak, aby byly odstraněny nedostatky právní úpravy, které spatřuje soudní praxe a aby bylo možné vymáhat jednotlivá ustanovení bez neustálé nutnosti užití analogie trestního práva. Zákonodárce by na výše uvedené závěry měl přistoupit, neboť se nejedná o otázky politického přesvědčení a politických programů, ale o otázky čistě právní, jejichž cílem je pouze odstranění nedostatků právní úpravy a zajištění řádného vymáhání právních předpisů v oblasti správního trestání bez komplikací, které je možno poměrně snadno legislativně napravit.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

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.

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

KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.

KUČEROVÁ, Helena. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-383-4.

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

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.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Správní trestání. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9.

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

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.

JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-157-4.

GŘIVNA, Tomáš a Hana ŠIMÁNOVÁ, ed. Ukládání trestů a jejich výkon: sborník příspěvků z konference pořádané PF UK a UOČR dne 4. června 2020. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-833-4.

JELÍNEK, Jiří, Katarína DANKOVÁ, Jana NAVRÁTILOVÁ, Vladimír PELC, Jiří ŘÍHA a Vojtěch STEJSKAL. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 4. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-044-4.

ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. Praha: C.H. Beck, 2010. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-109-3.

JELÍNEK, Jiří. Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, [2009]-. Glosátor. ISBN 978-80-7502-395-7

SOLNAŘ, Vladimír. Systém českého trestního práva. Praha: Novatrix, 2009. ISBN 978-80-254-4033-9.

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

REPÍK, Bohumil. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac, 2002. Focus (Orac). ISBN 80-86199-57-6.

PODHRÁZKÝ, M. Aplikace zásady zákazu reformationis in peius ve správním a přestupkovém řízení. Soudní rozhledy, 2017, roč. 23, č. 6, s. 197-199. ISSN: 1211-4405

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Parlamentní Institut PSP, Právní úprava přestupků ve vybraných zemích Evropy [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77480>

Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z:

<https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

Důvodová zpráva k novele z. o provozu na pozemních komunikacích, Sněmovní tisk 833, Poslanecká sněmovna, 4. období, 2002–2006 [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=833>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, Sněmovní tisk 555 [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Bodový systém, FAQ, MDČR [online]. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.mdcr.cz/bodovysystem/FAQ>

MALAST, Jan. SPRÁVNÍ PRÁVO PŘEHLEDNĚ [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/e-booky-nastenka/spravni-pravo-prehledne/>

MATES, Pavel. Advokátní deník – Společenská škodlivost jako znak přestupku [online]. [cit. 2022-03-04]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/#_ftn7

PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla – nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/objektivni-odpovednost-provozovatele-vozidla-nezbytné-kroky-ke-zjisteni-pachatele-prestupku-110118.html>

DOLEČEK, Marek. Odpovědnost za přestupky podle přestupkového zákona [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/odpovednost-za-prestupky-podle-noveho-prestupkoveho-zakona-ppbi/3/>

ELISCHER, David. K objektivní odpovědnosti právnických osob – několik úvah nad přičitatelností škodlivých následků, Jurisprudence 4/2018 [online]. [cit. 2022-03-05]. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/k->

objektivni-odpovednosti-pravnicky-ch-osob-nekolik-uvah-nad-pricitatelnosti-skodlivych-nasledku.m-334.html

MANDÁK, V. Meze trestní obhajoby – nástin základních otázek. Bulletin advokacie. 2003, č. 10/2003, s. 37 [online]. [cit. 2022-03-16]. Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/files/183/BA_03_10.pdf

MATES, Pavel, Role soudů při dotváření správního práva [online]. [cit. 2022-03-17]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/o-role-soudu-pri-dotvareni-spravniho-prava#link-note-2>

MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích – vždy ve prospěch pachatele?. AUC IURIDICA [online]. 2020, 66(2), 145-158 [cit. 2022-03-17]. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/8151/Iurid_66_2_0145.pdf

3. Seznam použitých právních předpisů

Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění

Zákon č. 251/2016, o některých přestupcích, v platném znění

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, v platném znění

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, v platném znění

Zákon č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků, v platném znění

Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, v platném znění

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, v platném znění

Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění

Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, v platném znění

313.0 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 (Stand am 1. Januar 2020) – Švýcarský Federální zákon o správním právu trestním

741.01 - Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (Stand am 1. Januar 2020) – Švýcarský trestní zákoník

4. Seznam použité judikatury

ESLP

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. února 2011, č. 29295/95 a 29363/95, ve věci Ceyrek proti Turecku

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009, č. 14939/03, ve věci Zolotukhin vs. Rusko

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. února 2004, č. 5503/00, ve věci Puhk proti Estonsku

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2003, č. 45771/99, ve věci Veeber proti Estonsku (č. 2)

Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2021, sp. zn. II. ÚS 1889/19

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 593/17

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2015, sp. zn. II. ÚS 3664/14

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13

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

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 2523/10

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98

Nejvyšší správní soud

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 257/2020–37

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, čj. 1 As 80/2020–36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2020, čj. 9 As 299/2019–43

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018–36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 1 As 52/2019–43

Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 8. 11. 2018, čj. 7 As 311/2018–35

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, čj. 7 As 264/2018–36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, čj. 4 As 114/2018-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, čj. 4 As 96/2018-45

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, sp. zn. 4 As 199/2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-42

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2016, čj. 3 As 149/2015-49

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 6 As 73/2016-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2016, čj. 2 As 13/2016-36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 8 As 48/2015-69

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 8 As 50/2015-39

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 51/2013-39

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. 4 Ads 114/2011-105

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 4 Ads 40/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, čj. 2 As 19/2009-93

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 77/2008-50

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 8 As 5/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 16/2008-80

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 6 As 48/2007-58

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008–77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005–63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 43/2004-51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 2 As 35/2004-53

Nejvyšší soud

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2019, sp. zn. 3 Tdo 457/2019

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2016, sp. zn. 11 Tdo 744/2016

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2016, sp. zn. 8 Tdo 933/2016

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1544/2015

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015 sp. zn. 5 Tdo 335/2015

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2015, sp. zn. 8 Tdo 575/2015

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 11 Tdo 1029/2014

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 7 Tdo 410/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 8 Tdo 940/2010

Vrchní a krajské soudy

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, čj. 6 A 226/95-22

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, čj. 22 A 4/2021-39

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. listopadu 2020, čj. 31 A 29/2019-42

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 29. 7. 2014, sp. zn. 58 A 4/2014

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 3. 5. 2013, čj. 60 A 1/2013-49

Správní orgány

Výzva MÚ Příbram ze dne 16. 12. 2019, sp. zn. MeUPB 124953/2019

Výzva magistrátu HMP ze dne 5. 1. 2018, sp. zn. S-MHMP 1677619/2017

Rules for imposing administrative penalties

Resumé

This diploma thesis is devoted to the issue of administrative punishment with a focus on the rules of imposing administrative penalties. The diploma thesis analyzes the current legal regulation of the rules of imposing administrative penalties and the application of this legal regulation by administrative authorities in practice. The work, unlike other professional works, does not analyze the historical context, but its view is directed to the current state of the legal regulation of the rules of imposing administrative penalties and the desired state. The diploma thesis is divided into nine chapters.

In the first chapter of the diploma thesis, the reader is acquainted with the basic principles of administrative punishment. The second chapter defines the basic types of administrative penalties. The third chapter deals with the most general preconditions and rules for imposing administrative penalties according to the Misdemeanor Act and the definition of these circumstances by the legal interpretation of the professional public and courts. The fourth chapter acquaints the reader with the basic circumstances considered in determining the type and extent of punishment, ie the nature and severity of the administrative offense. The fifth and sixth chapters discuss the issue of mitigating and aggravating circumstances. The seventh chapter pays attention to the area of imposing administrative penalties for multiple administrative offenses. The penultimate chapter contains an analysis of the possibility of an administrative authority to (conditionally) refrain from imposing an administrative penalty and procedural deviations regarding the imposition of administrative penalties. The last chapter deals with the institute of extraordinary reduction of the fine.