

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Pravidla ukládání správních trestů

Diplomová práce

Vojtěch Kuneš

Plzeň 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Vojtěch KUNEŠ**
Osobní číslo: **R18M0212P**
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. Pojem správního trestání a historický vývoj
3. Základní zásady správního trestání
4. Správní tresty a jejich druhy
5. Obecná pravidla pro určení druhu a výměry správního trestu
6. Povaha a závažnost přestupku
7. Polehčující a přitěžující okolnosti
8. Zvláštní způsoby rozhodnutí ve věci správního trestu
9. Ukládání správních trestů za více přestupků ve společném řízení
10. Mimořádné snížení výměry pokuty
11. Závěr


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

Seznam doporučené literatury:

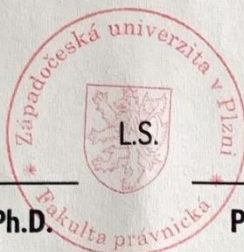
- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-531-9.
- MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- 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.
- STRAKOŠ, Jan a Pavlína KROUPOVÁ. *Základy správního trestání*. 3. rozšířené a doplněné vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu, 2019. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-54-9.
- 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.
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-250-9
- BRÁZDA, Jan. *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně: praktická příručka*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-664-4.

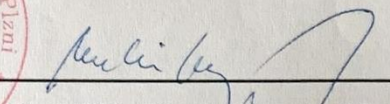
Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **21. června 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



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




Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 20. září 2022

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma „Pravidla ukládání správních trestů“ jsem vypracoval zcela samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31. 03. 2023

.....

Vojtěch Kuneš

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc, jakožto vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky, rady a ochotu při zpracování mé diplomové práce.

Obsah

Úvod	1
1 Základní zásady správního trestání	3
1.1 Základní zásady činnosti správních orgánů	3
1.2 Odvětvové zásady správního trestání	6
1.2.1 Zásady hmotněprávní	6
1.2.2 Procesní zásady správního trestání.....	8
2 Správní tresty a jejich druhy	12
2.1 Druhy správních trestů.....	12
2.2 Napomenutí.....	13
2.3 Pokuta	14
2.4 Zákaz činnosti.....	15
2.5 Propadnutí věci a propadnutí věci náhradní hodnoty	16
2.6 Zveřejnění rozhodnutí o přestupku.....	18
3 Obecná pravidla pro určení druhu a výměry trestu	19
3.1 Obecné vymezení pojmu ukládání správních trestů	19
3.2 Určení druhu a výměry správního trestu	19
3.2.1 Nevedení společného řízení.....	22
3.2.2 Pokus přestupku	23
3.2.3 Spolupachatelství.....	24
3.2.4 Osobní poměry pachatele přestupku	24
3.2.5 Povaha činnosti.....	26
3.2.6 Právní nástupce.....	27
3.2.7 Uplatnění příznivějšího zákona	27
4 Povaha a závažnost přestupku	28
4.1 Chráněný zájem	28
4.2 Následek přestupku.....	29
4.3 Způsob spáchání přestupku.....	30
4.4 Okolnosti spáchání přestupku.....	30
4.5 Druh a míra zavinění	33
4.6 Délka protiprávního jednání a počet dílčích útoků.....	34
5 Polehčující a přitěžující okolnosti	36
5.1 Polehčující okolnosti	37
5.1.1 Věk	38

5.1.2	Překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost.....	38
5.1.3	Odstranění škodlivého následku a náhrada způsobené škody.....	39
5.1.4	Oznámení přestupku a pomoc při jeho objasňování	41
5.1.5	Spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku.....	42
5.2	Přítěžující okolnosti	43
5.2.1	Bezbrannost, podřízenost nebo závislost.....	43
5.2.2	Spáchání více přestupků.....	44
5.2.3	Opakování přestupku.....	44
5.2.4	Zneužití svého zaměstnání, postavení nebo funkce	46
5.2.5	Organizovaná skupina	47
5.2.6	Znevýhodněné osoby.....	47
5.2.7	Další z přítěžujících okolností v judikatuře NSS	48
6	Zvláštní způsoby rozhodnutí v přestupkovém řízení.....	50
6.1	Podmíněné upuštění od uložení správního trestu	50
6.2	Upuštění od uložení správního trestu	52
6.3	Mimořádné snížení výměry pokuty	55
6.3.1	Důvody pro mimořádné snížení pokuty	57
7	Ukládání správních trestů za více přestupků	61
7.1	Zásada absorpční	63
7.2	Zásada asperační	67
7.3	Kumulativní metoda	68
	Závěr.....	70
	Použité zdroje:	73
	Resumé	80

Úvod

Ukládání správních trestů je jednou z činností správního orgánu, která je neodmyslitelnou součástí realizace správního trestání. Ačkoliv to nemusí být na první pohled zřejmé, jedná se o problematiku velice rozsáhlou, která zasahuje snad do všech oblastí správního práva. Z tohoto důvodu bude tato diplomová práce vycházet zejména ze zákona č. 250/2016, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jakožto obecného právního předpisu správního trestání. Nelze však opomíjet určité odchylky vyskytující se ve zvláštních právních předpisech, na které bude rovněž v rámci této diplomové práce poukazováno.

Správní trestání a s ním spojená i pravidla ukládání správních trestů za přestupky prošlo v několika posledních letech významnými změnami. Za zmínku stojí především velká rekodifikace správního trestání z roku 2017, od níž si zákonodárce sliboval poměrné zjednodušení přestupkové právní úpravy, a která přinesla do problematiky ukládání správních trestů řadu nových institutů inspirovaných především trestním právem hmotným a procesním.¹ Jedním z dílčích cílů této diplomové práce bude poukázat na některé z těchto institutů a zhodnotit zdařilost jejich převzetí. Dalším a hlavním cílem této práce bude blíže představit a následně kriticky zhodnotit stávající právní úpravu ukládání správních trestů za přestupky a za pomoci vlastních názorů polemizovat nad některými spornými, či nedořešenými otázkami tohoto tématu. Jsem si vědom skutečnosti, že na základě svých teoretických znalostí nemohu zcela plnohodnotně oponovat odborníkům v této oblasti, přesto bych se o to rád alespoň pokusil a na některé problémy reagoval vlastními závěry.

Téma této diplomové práce jsem si zvolil z důvodu jeho aktuálnosti a významu do budoucna, jelikož právě ukládání správních trestů za přestupky považuji za nepostradatelnou součást správního trestání, která si zaslouží bližší pozornost. Ukládání správních trestů totiž ve své podstatě zasahuje do právních poměrů každého z nás, ať již pravidelně, či jen nahodile a zájem na jeho

¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 125 [cit. 2023-31-1]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

„spravedlivém“ provádění by tedy měl mít každý. Zvolením tohoto tématu bych si taktéž rád potvrdil, či vyvrátil moji domněnku, že ukládání správních trestů za přestupky se již dávno netýká pouze méně společensky škodlivých protiprávních jednání, avšak mohou v něm padat dokonce i tresty, které v některých případech mnohonásobně převyšují sankce ukládané za trestné činy. Diplomová práce bude členěna celkem do sedmi kapitol.

První kapitola bude pojednávat o základních zásadách správního trestání a jejich uplatnění v rámci ukládání správních trestů. Vzhledem k určité limitaci tématu diplomové práce bude kladen důraz pouze na ty zásady, jež jsou pro ukládání trestů relevantní. Druhá kapitola bude věnována jednotlivým druhům správních trestů vymezených v zákoně č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky, a jejich základní charakteristice. Alespoň stručné zmínění jednotlivých druhů správních trestů považuji za nutné pro lepší pochopení nadcházejících kapitol mé práce. Následující kapitoly budou již věnovány hlavnímu jádru této diplomové práce, tedy jednotlivým hlediskům ukládání správních trestů za přestupky. Postupně budou představeny a blíže konkretizovány obecná pravidla pro určení druhu a výměry správního trestů, hlediska charakterizující povahu a závažnost přestupku, polehčující a přitěžující okolnosti, zvláštní způsoby rozhodnutí a ukládání správních trestů za více přestupků.

1 Základní zásady správního trestání

Základní zásady správního trestání ve své podstatě plní nezastupitelnou roli, jelikož na jejich základě je vystavěno fungování moderního právního státu. Základními zásadami lze rozumět pravidla, jež jsou pro správní orgány při výkonu správního trestání závazná. Svůj význam mají taktéž při interpretaci právních norem. Samotné zásady správního trestání lze nalézt v nejrůznějších dokumentech pocházejících i z odlišných právních oblastí, zejména pak z práva ústavního, mezinárodního, trestního, ale i správního.²

1.1 Základní zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou obsahově upraveny zejména v § 2- § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen jako „*správní řád*“). Správní řád, jakožto obecný procesní právní předpis, se v oblasti správního trestání aplikuje subsidiárně, tudíž tam, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup, se užije správního řádu.³ Nutno poznamenat, že význam těchto zásad je ještě mnohem širší, jelikož k jejich aplikaci dochází i v případech, kdy je správní řád zvláštním zákonem vyloučen.⁴ Jedná se zpravidla o zásadu zákonnosti, proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, zákazu zneužití správního uvážení, zásadu materiální pravdy, zásadu legitimního očekávání, nestrannosti, procesní rovnosti, vzájemné součinnosti či veřejnou správu jako službu veřejnosti.⁵ Výše uvedené zásady představují vůdčí ideje vázající se k veškeré činnosti spojené s výkonem veřejné správy a jako takové je lze považovat za právně závazné. Jejichž porušením, či nerespektováním, by došlo k nezákonnému procesnímu postupu nebo k vydání nezákonného konečného rozhodnutí.⁶

Vzhledem k úzkému tématu této práce a jejímu rozsahu, se budu v nadcházející kapitole věnovat pouze zásadám, jež jsou z hlediska ukládání správních trestů relevantní. Mezi tyto zásady lze zařadit zásadu zákonnosti,

² FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 49.

³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 48.

⁴ § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s. 336.

⁶ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 50.

legitimního očekávání, proporcionality a zákazu zneužití pravomoci správního uvážení.

Zásada zákonnosti je nejdůležitější zásadou, jež prostupuje napříč celou veřejnou správou. Podstata této zásady vyplývá již ze samotného čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součástí ústavního pořádku České Republiky č. 2/1993 Sb. (dále jen jako „LZPS“), který stanovuje, že osoby veřejného práva mohou činit pouze to, co zákon výslovně stanovuje.⁷ Dle zásady zákonnosti jsou správní orgány „*povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“⁸ Znění zákonné úpravy lze ještě rozšířit, jelikož správní orgány jsou taktéž povinny postupovat v souladu s právem komunitárním. Zásada zákonnosti má své dva aspekty, procesní a hmotněprávní. Procesní aspekt spočívá ve skutečnosti, že rozhoduje správní orgán, který disponuje potřebnou pravomocí, působností a příslušností danou věc řešit, a tento orgán dodržuje v rámci jejího projednávání určená procesní ustanovení. Hmotněprávní aspekt lze poté hledat v souladu vydaného rozhodnutí s právem hmotným.⁹ Příkladem může být rozhodování správního orgánu pouze o takovém správním trestu, jehož uložení zákon v daném případě umožňuje.

Zásada proporcionality (přiměřenosti) a zásada zákazu zneužití pravomoci správního uvážení spolu velmi úzce souvisejí. Zásadou proporcionality se rozumí povinnost správního orgánu zasahovat do práv dotčených osob nabytých v dobré víře a to pouze v nezbytně nutném rozsahu, jen za splnění podmínek stanovených zákonem. Dále je potřeba dbát, aby přijaté řešení co nejvíce odpovídalo okolnostem daného případu. Zásada zákazu zneužití pravomoci správního uvážení stanovuje správnímu orgánu povinnost, aby své pravomoci uskutečňoval pouze k takovým účelům a takovým způsobem, jakým mu byly svěřeny.¹⁰ Součástí těchto zásad je též řádné využívání správního uvážení. Správním uvážením se rozumí zákonem stanovené oprávnění správního orgánu zvolit nejvhodnější variantu řešení v umožněném rozsahu, která nejlépe reflektuje okolnosti daného případu. Zákon tedy vytyčuje správnímu orgánu pouze „mantinely“, od kterých se nelze odchýlit. Aby

⁷ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář. 6. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2019, k § 2.

⁸ § 2 odst. 1 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 9. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2016. s.253.

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část.* V Praze: C.H. Beck, 2019. s.332, 334.

bylo možné hovořit o řádném využití správního uvážení, je správní orgán, který správní uvážení užije, povinen náležitě odůvodnit a vysvětlit proč a za jakých okolností jej bylo využito. Ve vztahu k ukládání správních trestů se obě výše zmíněné zásady projevují například zákazem ukládání likvidačních pokut.¹¹ Ukládáním likvidačních pokut se zabývá taktéž judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) dle kterého „*správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí*“¹² Z výše zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že přihlédnutí k osobním a majetkovým poměrům pachatele je z hlediska uložení přiměřeného a nelikvidačního správního trestu (v tomto případě pokuty) zcela klíčové, jelikož na jejich základě správní orgán dokáže určit potenciální zásah ukládané pokuty (blíže viz kapitola osobní a majetkové poměry pachatele). Zákazu ukládání likvidačních pokut z hlediska naplnění zásady zákazu zneužití pravomoci a zásady přiměřenosti se taktéž zabývá judikatura soudu Ústavního¹³.

Zásada legitimního očekávání ve své podstatě zakotvuje požadavek, aby správní orgán při rozhodování skutkově obdobných nebo shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.¹⁴ Respektování tohoto požadavku je úzce propojeno s principem právní jistoty, který prostupuje celým právním řádem a jeho význam je nedocenitelný, jelikož je s ním spojena důvěra v právo.¹⁵ Zásada legitimního očekávání tedy působí v problematice ukládání správních trestů do jisté míry jako limitující prvek. Vytvořená správní praxe má totiž vliv na budoucí rozhodnutí správních orgánů v obdobných případech, avšak sama o sobě netvoří právní rámec pro ukládání pokut, ten je určen pouze zákonem. Ačkoliv by se podle výše zmíněného mohlo zdát, že zásada legitimního očekávání vyvolává absolutní nemožnost odchýlit se od správní praxe, není tomu tak. Správní orgán se za jistých okolností od správní praxe odchýlit může, avšak je povinen to náležitě odůvodnit. Praktickým dopadem zásady legitimního očekávání v oblasti ukládání trestů je určitá předvídatelnost rozhodnutí. Pachatel přestupku je tedy schopen na základě

¹¹ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013 s.23.

¹² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, sp.zn 1 As 9/2008.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 9.3. 2004 sp. zn. PL.ÚS 38/02.

¹⁴ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů.

¹⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 50.

předcházející správní praxe dovést předpokládaný druh správního trestu a jeho potencionální výměru.¹⁶

1.2 Odvětvové zásady správního trestání

Odvětvové zásady, jak již z jejich názvu lze dovést, se typicky vztahují pouze na problematiku správního trestání. Jejich přesah do jiných oblastí správního práva je značně omezen. Řadu těchto zásad lze dovozovat z trestního práva hmotného a procesního, konkrétně se jedná o zásady typicky vyplývající z ústavní a mezinárodní úpravy.¹⁷ Odvětvové zásady správního trestání lze dělit stejně, jako zásady v rámci trestního práva, z hlediska procesního a hmotněprávního. Výčet odvětvových zásad je ve skutečnosti daleko širší, avšak do této části práce byly vybrány pouze ty nejvýznamnější, které ať již přímo, či nepřímo souvisejí s problematikou ukládání trestů.

1.2.1 Zásady hmotněprávní

Nullum crimen sine lege („žádného trestného činu bez zákona“), nulla poena sine lege („žádného trestu bez zákona“) je zásada, jež je vyjádřena v čl. 39 LZPS,¹⁸ leč v tomto článku není ukládání správních trestů za přestupky a jiné správní delikty nikterak upraveno. Z judikatury ústavního soudu lze dovést, že správní tresty za přestupky může stanovit pouze zákon.¹⁹ Zásada nulla poena sine lege ve svém důsledku stanovuje více požadavků, které bývají někdy označovány jako samostatné zásady.

- I. Nulla poena sine lege scripta v sobě zahrnuje pravidlo, že podmínky odpovědnosti za přestupek, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty, mohou být stanoveny jen zákonem, tedy nikoliv podzákonným právním předpisem. Jinak řečeno, porušení právní povinnosti lze trestat pouze v případech, stanoví-li tak zákon přímo. Dlužno poznamenat, že není zakázáno, aby podzákonný právní předpis prováděl konkretizaci zákonné úpravy nebo stanovoval právní povinnost, jejíž porušení je přestupkem i v jiných formách

¹⁶ BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. V Praze: C.H. Beck, 2013. s. 27.

¹⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 53.

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s.242.

¹⁹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 25.10. 2011 sp. zn. ÚS 14/09.

např. v opatření obecné povahy,²⁰ ve správním aktu.²¹ Dle judikatury Ústavního soudu „*Ústavní soud konstatuje, že obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty mohou být stanoveny pouze zákonem. Porušení právních povinností může být tedy trestné jen tehdy, stanoví-li tak zákon. S tím však není v rozporu skutečnost, že právní povinnost, jejíž porušení je správním deliktem, může být uložena nebo konkretizována i prováděcím právním předpisem. V takovém případě je však třeba, aby byly povinnosti v zákonné blanketní skutkové podstatě obsahově dostatečně určitě vymezeny.*“²²

- II. Nulla poena sine lege certa klade požadavek na dostatečně určitou, přesnou a jasnou zákonnou úpravu, tak aby byla splněna podmínka její předvídatelnosti. Ze zákonné úpravy tedy musí být patrné, jaké jednání se považuje za protiprávní a jaký trest lze za něj uložit.²³
- III. Dle nulla poena sine lege praevia se trestnost činu a případný uložený trest posuzují podle zákona účinného v době, kdy ke spáchání činu došlo, ledaže by uplatnění pozdější úpravy bylo pro pachatele příznivější.²⁴
- IV. Nulla poena sine lege stricta ve své podstatě znemožňuje užití analogie v neprospěch pachatele. Při uplatnění analogie není tedy možné kupříkladu vytvořit novou skutkovou podstatu přestupku nebo správní trest, který účinná zákonná úprava nezná.²⁵

Zásada individualizace správního trestu je velmi úzce propojena se zásadami proporcionality a zákazem zneužití pravomoci, o kterých bylo pojednáno výše v této práci (viz kapitola Obecné zásady činnosti správních orgánů). V rámci uplatňování zásady individualizace dbá správní orgán i na požadavek přiměřenosti ukládaného trestu k poměrům pachatele přestupku a řádné využití správního uvážení. Smyslem této zásady je určení a uložení odpovídajícího druhu správního trestu v takové intenzitě, která nejlépe reflektuje všechny konkrétní zvláštnosti a

²⁰ Např. §116 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách, ve znění pozdějších právních předpisů.

²¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. s. 62.

²² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2013 sp. zn. ÚS 1563/13.

²³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s.242.

²⁴ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 54.

²⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. s. 66.

okolnosti specifické pro daný případ. Správní orgán při ukládání trestu vychází ze zákonných hledisek, o kterých bude pojednáno v nadcházejících kapitolách této práce (např. Obecně polehčující a přitěžující okolnosti), dále pak z předchozí správní praxe, judikatury, ale také ze svých dosavadních zkušeností.²⁶

Zásada subsidiarity trestní represe znamená, že správní trestání lze užít pouze v případech, kdy dané jednání dosahuje vyššího stupně závažnosti společenské škodlivosti a nepostačuje využití jiných dostupných prostředků, ať již právní nebo mimoprávní povahy (např. instrumenty soukromoprávního charakteru, morálních hodnot nebo veřejnoprávního postihu netrestní povahy). Projev zásady subsidiarity lze hledat jak v rovině aplikační, v rámci které správní orgán zkoumá naplnění společenské škodlivosti jako materiálního znaku přestupku, tak v rovině legislativní, kdy je úlohou zákonodárce určit, jaké jednání bude považováno za trestné a stanovit za něj odpovídající represivní postih.²⁷

1.2.2 Procesní zásady správního trestání

Zásada presumpce nevinny je stěžejní zásadou správního trestání, dle které je každá osoba, proti níž se řízení vede, považována za nevinnou do doby, než je pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena její vina. Ústavní základ této zásady lze nalézt v čl. 40 odst. 2 LZPS, zároveň se jedná o jednu ze stěžejních zásad práva na spravedlivý proces.²⁸ Projevem této zásady v řízení o přestupcích je povinnost správního orgánu prokázat vinu obviněného, o níž nejsou důvodné pochybnosti. Opačným výkladem lze dospět k pravidlu, že obviněný není povinen dokazovat svou nevinu.²⁹ V případě, že se správnímu orgánu nepodaří provedeným dokazováním zjistit vinu obviněného, o které není pochyb, bude uplatněn princip v pochybnostech ve prospěch obviněného (*in dubio pro reo*), který je se zásadou presumpce nevinny přímo spojen, což potvrdil i Ústavní soud „*I v oblasti správního trestání platí princip presumpce nevinny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného.*“³⁰ Se zásadou presumpce nevinny rovněž souvisí povinnost správního orgánu respektovat právo obviněného nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucení k takovému jednání (*zásada*

²⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 68.

²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s.243.

²⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 79.

²⁹ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 55.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11.3. 2004 sp.zn. II ÚS 788/02.

nemo tenetur se ipsum accusare). Význam presumpce nevinoty při ukládání správních trestů je větší, než-li se na první pohled může zdát, jelikož bez vyslovení viny obviněného nelze přistoupit k uložení správního trestu.³¹

Zásada *ne bis in idem* vyjadřuje ve své podstatě, že nikdo nesmí být stíhán a potrestán za tentýž skutek, pro který byl již pravomocně odsouzen, nebo bylo vydáno rozhodnutí o jeho zproštění, či byla věc pravomocně rozhodnuta jiným způsobem.³² Princip *ne bis in idem* úzce souvisí s materiální stránkou právní moci rozhodnutí, jelikož hmotněprávním důsledkem je vznik věci *rei judicate* (věc pravomocně rozhodnutá) a jeho projev spočívá v aspektu hmotněprávním a procesním. Hmotněprávní aspekt zabraňuje uložení dalšího trestu (zákaz dvojího potrestání), zatímco aspekt procesní zabraňuje vedení druhého trestního řízení v téže věci po pravomocném skončení původního. Tuto zásadu lze řadit mezi základní zásady trestního řízení, avšak Nejvyšší správní soud již v roce 2005 ve své judikatuře konstatoval „*I pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.*“³³ Jedná se o princip, který je na ústavněprávní úrovni zakotven v čl. 40 odst. 5 LZPS. Na mezinárodní úrovni je princip *ne bis in idem* obsažen zejména v mezinárodních smlouvách, kdy klíčový význam má zejména čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen jako Protokol č. 7 k Úmluvě), jehož znění v oficiálním překladu zní „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.*“

V souvislosti s tímto výše zmíněným ustanovením se ukázalo jako problematické samotné vymezení pojmu „trestný čin“, jelikož nebylo zřejmé, co vše lze pod tento pojem podřadit.³⁴ Odpověď na tuto otázku přinesla až judikatura Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně rozsudek ze dne 10. 2. 2009 č. 14939/03 ve věci *Zolotukhin vs Rusko*, na jehož základě Evropský soud pro

³¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 19.

³² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s.245.

³³ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005 spn. zn. A 6/2003.

³⁴ ŠTŘEJTOVÁ, Kateřina. Zásada „*ne bis in idem*“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení. *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni>

lidská práva stanovil totožnost skutku jako rozhodující kritérium pro zákaz stíhání druhého trestného činu.

Totožnost skutku je dle judikatury Evropského soudu pro Lidská práva dána, pokud jsou konkrétní skutkové okolnosti a osoba obviněného neodmyslitelně spjaty v místě a čase.³⁵ Na základě výše zmíněného se princip ne bis in idem uplatňuje při splnění následujících předpokladů. (i) Nutnost existence totožnosti osoby stíhané a potrestané ve věci původní a ve věci nové. (ii) Musí být zachována totožnost skutku či činu, který byl předmětem původního řízení, jenž je předmětem řízení nového. (iii) Existence pravomocného rozhodnutí ve věci, které nebylo na základě zákonem stanoveného postupu zrušeno. Taxativní výčet takovýchto rozhodnutí, které představují překážku věci pravomocně rozhoduté, je stanoven v §77 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen jako „*přestupkový zákon*“).³⁶

Zásada zákazu reformace in peius je další významnou zásadou uplatňovanou v odvolacím řízení o přestupcích, z jejíž podstaty vychází pravidlo zákazu změny k horšímu k tíži obviněného.³⁷ Zákonné vymezení této zásady je vyjádřeno v §98 odst. 2 PřeZ, na základě čehož správní orgán nemůže změnit uložený správní trest, popřípadě uloženou náhradu škody anebo vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného. I přes to, že by odvolací správní orgán došel k názoru, že uložený trest je příliš mírný, není v jeho kompetenci uložený trest zvýšit v neprospěch obviněného.³⁸

Zákaz reformace in peius je nutné zkoumat také z hlediska jeho dosahu, tedy zda se vztahuje pouze na odvolací řízení nebo i na řízení navazující, včetně nového projednání věci po zrušení a vrácení rozhodnutí správnímu orgánu druhého stupně. Nejvyšší správní soud judikoval v jednom ze svých rozsudků „*Ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jež správnímu orgánu znemožňuje v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako*

³⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s.57.

³⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.76.

³⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s.57.

³⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 98.

*celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.*³⁹ Nejvyšší správní soud dal tímto rozhodnutím odpověď k uplatnění zákazu reformace in peius v navazujících řízeních. Správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání, je tedy oprávněn (např. po zjištění dalších přitěžujících okolností) správní trest zvýšit. Následně nic nebrání tomu, aby nové rozhodnutí tohoto správního orgánu bylo znovu napadeno odvoláním obviněného.⁴⁰ V neposlední řadě je důležité zmínit, co lze považovat za rozhodnutí v neprospěch obviněného z hlediska změny správního trestu. V neprospěch obviněného odvolací správní orgán rozhodne v případě, kdy uloží přísnější trest oproti původně uloženému trestu mírnějšímu, ale také pokud dojde k jeho zvýšení (např. zvýšení pokuty, prodloužení zákazu činnosti). Naopak za porušení zásady reformace in peius se nepovažuje změna právní kvalifikace odvolacím správním orgánem, při zachování již uloženého správního trestu.⁴¹

³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.3. 2017 sp. zn. 6 AFs 169/2016.

⁴⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 98.

⁴¹ PRAŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 535.

2 Správní tresty a jejich druhy

Pojem správního trestu vymezil až přestupkový zákon, který na rozdíl od úpravy předešlé, opustil pojem „*správní sankce*“. Správní trest, dle důvodové zprávy, lépe vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce. Zavedením pojmu správního trestu také došlo ke sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání, což lze rozhodně označit za významný posun kupředu.⁴²

*„Správním trestem lze rozumět zvláštní druh právní sankce, jejímž účelem je zasáhnout pachatele protiprávního činu v osobní a sociální sféře.“*⁴³ Správní trest, jakožto prostředek státního donucení, může být uložen pouze příslušným orgánem jako následek protiprávního činu stanoveného zákonem.⁴⁴

Smyslem ukládání trestu je v současném právním pojetí ochrana společnosti, která je realizována prostřednictvím represivní a preventivní funkce. Vymezení těchto funkcí lze nalézt jak v odborné literatuře, tak v soudní judikatuře.⁴⁵ Podstatu represivní funkce lze dovodit z výše zmíněné definice správního trestu, konkrétně pod způsobením újmy pachateli protiprávního činu v jeho osobní a sociální sféře. Účelem preventivní funkce je pak zabránit pachateli protiprávní činnosti v jejím dalším páchání a přimět ho k respektování zákona do budoucna. V takovém případě hovoříme o individuální prevenci, s níž je bezpodmínečně spojena i prevence generální. Podstatou generální prevence je výchovné působení na ostatní členy společnosti. Prolínání represivní a preventivní funkce je žádoucí, jelikož absence či podstatné oslabení jedné z nich by mohlo mít za následek zmaření účelu trestu.⁴⁶

2.1 Druhy správních trestů

Základní obecné vymezení druhů správních trestů stanovuje § 35 PřesZ, kterými jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Ačkoliv se jedná o výčet

⁴² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 166 [cit. 2023-3-2]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

⁴³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s. 281.

⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.246.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 6 As 68/2017.

⁴⁶ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 105.

taxativní, není tím vyloučena možnost, aby zvláštní zákony nestanovily nějaké další správní tresty a v praxi se tomu tak skutečně děje. Příkladem zvláštních trestů může být uložení zákazu plnění veřejných zakázek⁴⁷ nebo odnětí, či zrušení licence nebo zvláštní licence.⁴⁸

Prolomení výše zmíněného taxativního výčtu považují za legitimní, jelikož tak lze lépe reagovat na specifika rozsáhlé materie obsažené v jednotlivých odvětvích zvláštní části správního práva. Nicméně s ohledem na zásady *nullum crime sine lege* a *nulla poena sine lege* je nutností trvat na uzavřeném taxativním výčtu všech správních trestů prostupujícím celým právním řádem. Ve světle výše zmíněných zásad je taktéž vyloučeno rozšiřování uvedeného výčtu za užití interpretačních metod či analogie.⁴⁹

2.2 Napomenutí

Napomenutí je označováno jako nejmírnější druh správního trestu. Jedná se o prostředek, jehož následkem je morální odsouzení pachatele přestupku. Na rozdíl od ostatních druhů správních trestů nezasahuje do majetkové sféry a působí tedy spíše výchovnou, nežli represivní funkcí. Napomenutí lze uložit zpravidla za každý přestupek, pokud správní orgán shledá takovýto druh trestu za dostačující a nestanoví-li zákon jinak. Nelze jej například uložit za situace, kdy zákon stanovuje obligatorní uložení pokuty, a to z důvodu nemožnosti uložit tyto správní tresty vedle sebe.⁵⁰ Přestupkový zákon stanovuje povinnost správnímu orgánu upozornit pachatele na důsledky protiprávního jednání, které mu podle zákona hrozí, bude-li se takového jednání dopouštět v budoucnu znovu.⁵¹ Rozhodnutí o napomenutí lze uložit jak v ústní, tak písemné formě.

Od správního trestu napomenutí je nutné důsledně odlišovat institut domluvy, který nalezneme v § 91 odst. 1 PřeZ. Původní znění přestupkového zákona s institutem domluvy, na rozdíl od předcházející právní úpravy zákona č. 200/1990 Sb., nepočítalo. Zákonodárce se rozhodl pro jeho znovuzavedení až

⁴⁷ § 22 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁴⁸ § 42 zákona č. 272/2013 Sb., o prekursorech drog, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁴⁹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 35.

⁵⁰ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 106.

⁵¹ § 45 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

novelizací právní úpravy, jež vstoupila v platnost a účinnost dne 1. 1. 2019. Institut domluvy se od napomenutí liší v několika podstatných znacích. Domluva ze své podstaty nepředstavuje druh správního trestu, není ukládána v žádném řízení, ani nedeklaruje pachatelovu vinu.⁵²

2.3 Pokuta

Pokuta je správním trestem majetkové povahy a lze ji uložit za jakýkoliv přešupek. Jedná se v praxi o nejpoužívanější druh správního trestu, který lze uložit v rozmezí tzv. sankčního rozpětí stanoveného zvláštním zákonem.⁵³ Sazba pokuty v rámci sankčního rozpětí je stanovena horní a někdy taktéž dolní sazbou. Důvodů pro stanovení dolní hranice sazby může být vícero (např. zmenšení rozptylu sankčního rozpětí, zřetelnější postih za typově určité společensky škodlivé přešupky). Zákonodárce je však povinen toto stanovení řádně zdůvodnit a vzít v potaz řadu požadavků. Například výše dolní hranice musí reflektovat typovou závažnost a společenskou škodlivost přešupku. Dále musejí být zachovány všechny funkce správního trestu a musí být zohledněna možnost řádné individualizace trestu. Právě možnost individualizace trestu hraje ve správním trestání důležitou roli a při stanovení dolní hranice dochází k jejímu podstatnému oslabení, jelikož správní orgán nemůže zohlednit všechny okolnosti daného případu. Za tímto účelem lze využít institutu mimořádného snížení pokuty stanoveného v §44 PřeZ, o kterém bude pojednáno v rámci další kapitoly této práce.⁵⁴

Stanovení horní a dolní hranice sazby je ve většině případů určeno pevnou peněžitou částkou, avšak lze nalézt i výjimky umožňující určení sazby pokuty jiným způsobem.⁵⁵ Příkladem může být § 91 odst. 15 písm. a) zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon (dále jen jako „EnerZ“), dle kterého lze uložit pokutu do 100 000 000 Kč nebo 10% z čistého obratu dosaženého provozovatelem přenosné soustavy za poslední účetní období.⁵⁶ V případech, kdy zvláštní zákon sankční rozpětí nestanovuje, je nejvyšší přípustná horní hranice pokuty 1 000 Kč, což je

⁵² BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 45.

⁵³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 106.

⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přešupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. s.258.

⁵⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s. 286.

⁵⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. k § 46.

přímo stanoveno díkci zákona a jedná se o obecné vymezení horní hranice.⁵⁷ Jako problematické se v praxi může jevit stanovení příliš širokého sankčního rozpětí pokuty, což lze demonstrovat i na výše zmíněném zákonném ustanovení energetického zákona, na jehož základě lze uložit pokutu za spáchaný přestupek od 0 do 100 000 000 Kč. S ohledem na sankční rozpětí stanovení výše zmíněného ustanovení energetického zákona si lze představit situaci, kdy správní orgán uloží pokutu ve výši 50 000 000 Kč. Podíváme-li se na to z hlediska správního orgánu, který pokutu uložil, pravděpodobně její výši ohodnotí jako přiměřenou, jelikož mohl uložit i pokutu vyšší. Vezmeme-li však v potaz i druhý pohled, tentokrát ze strany pachatele, může se z jeho pohledu jednat o likvidační částku, která bude nejen nevymahatelná, ale může mít i za následek ukončení pachatelovi podnikatelské činnosti. Jsem toho názoru, že takové sankční rozpětí sice může spolehlivě zohlednit konkrétní okolnosti daného případu, na druhou stranu se plně ztotožňuje se slovy Práškové „*veliké rozpětí správní pokuty, nejen že neodráží typovou škodlivost a závažnost přestupku, ale neumožňuje ani posoudit závažnost konkrétního spáchaného přestupku.*“⁵⁸ Při ukládání správního trestu v takovémto širokém sankčním rozpětí by tedy správní orgán měl své rozhodnutí řádně odůvodnit, aby zdárně vyvrátil všechny potenciaální námitky o nepřiměřenosti uložené pokuty ze strany pachatele a „ustál“ potenciaální soudní přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví.

2.4 Zákaz činnosti

Zákaz činnosti je druhem správního trestu, který představuje jeden z nejzávažnějších zásahů do právních poměrů pachatele přestupku. Uložení tohoto druhu správního trestu má za následek zákaz činnosti, ke které je potřeba veřejnoprávního oprávnění, nebo kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru.⁵⁹ Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí k zakazu činnosti rovněž vyslovil „*současnou koncepci sankce zakazu činnosti lze charakterizovat jako takovou, která je omezující povahy a jejímž hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v recidivě.*“⁶⁰ Smyslem trestu zakazu činnosti je tedy

⁵⁷ §45 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.258.

⁵⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 47.

⁶⁰ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. 9 As 7/2009.

zabránit pachateli v dalším páchání činnosti, v jejímž důsledku se dopustil protiprávního jednání a naplnil skutkové znaky přestupku. Skutečností, která stojí za zmínku je určitě možnost, nikoliv povinnost, správního orgánu uložit tento druh trestu, jelikož v některých zákonem stanovených případech je možné upustit nebo podmíněně upustit od uložení tohoto trestu. Na druhou stranu i zde lze nalézt výjimky, kdy jako příklad lze uvést ust. § 125c odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen jako „zákon o silničním provozu“), na jehož základě je správní orgán zákaz činnosti povinen uložit vždy a s ohledem na ust. § 125c odst. 9 zákona o silničním provozu od něj nelze upustit.⁶¹

Pro uložení trestu zákazu činnosti je zákonem vyžadováno kumulativní splnění několika podmínek, které lze rozdělit na obecné, jenž jsou stanovené v § 47 PřeZ, a zvláštní, vyplývající ze zvláštních zákonů.⁶² První obecnou podmínkou je skutečnost, že správní orgán může uložit tento druh trestu pouze za činnosti specifikované výše (např. je k nim zapotřebí veřejnoprávního oprávnění) a že ke spáchání přestupku došlo při jejich výkonu nebo v přímé souvislosti s nimi. Druhá podmínka je splněna v případě, že zákon uložení trestu zákazu činnosti výslovně připouští, a to na dobu nejvýše stanovenou zákonem, což lze považovat za třetí z obecných podmínek.⁶³ V případě, že by doba zvláštním zákonem stanovena nebyla, lze zákaz činnosti uložit nejdéle na 3 roky.⁶⁴ Nutno poznamenat, že správní orgán je povinen ve výroku rozhodnutí řádně, srozumitelně, přesně a jednoznačně vymezit, jaká konkrétní činnost je zakazována, a to z důvodu vyvrácení pochybností, popřípadě možné záměny s činností jinou (např. zakazuje se činnost řízení motorových vozidel kategorie C). Do doby zákazu činnosti je započítána doba, po kterou nesměl pachatel na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem tuto činnost vykonávat.⁶⁵

2.5 Propadnutí věci a propadnutí věci náhradní hodnoty

⁶¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 47.

⁶² FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 108.

⁶³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 47.

⁶⁴ §47 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ PRAŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.269.

Propadnutí věci je druhem správního trestu, jehož podstatou je odnětí a následný přechod vlastnického práva k věci, která náleží pachateli přestupku, na stát.⁶⁶ Důvodová zpráva vymezuje účel tohoto správního trestu následovně „*hlavním účelem je zneškodnit věc, která by mohla sloužit k dalšímu páčání přestupku, a ztížit tak pachateli podmínky pro páčání dalších přestupků.*“⁶⁷ Zákonný podklad správního trestu propadnutí věci, v němž jsou stanoveny obecné podmínky jeho ukládání, lze nalézt v § 48 PřeZ. Obecně platí, že tento druh správního trestu je možné uložit i v případě, kdy to zvláštní zákon výslovně nestanoví. S tímto nelze nesouhlasit, ovšem již s ohledem na zákonné podmínky a účel tohoto trestu je zřejmé, že jeho uložení bude připadat v úvahu pouze u některých typů přestupků.⁶⁸ Propadnutí věci může být tedy uloženo jen, jde-li o věc, která byla užita nebo určena ke spáchání přestupku, kterou pachatel získal přestupkem nebo jako odměnu za něj nebo kterou pachatel, byť i jen z části, nabyl za věc, kterou za přestupek získal dle věty předcházející (typicky se bude jednat o případ, kdy pachatel věc smění nebo prodá).⁶⁹ Další zákonnou podmínkou je, že věc musí náležet pachateli přestupku a její hodnota nesmí být v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Pokud by to však vyžadovala bezpečnost osob, majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci se nebude přihlížet.⁷⁰

Propadnutí věci náhradní hodnoty je správním trestem, který byl do zákonné úpravy přestupků doplněn po vzoru trestního zákona a ve své podstatě je ukládán jako náhrada za správní trest propadnutí věci. Uložení tohoto druhu trestu připadá v úvahu, pokud je věc, která mohla být prohlášena za propadlou, pachatelem zničena, poškozena, zcizena, zužitkována, učiněna neupotřebitelnou nebo jestliže bylo propadnutí takové věci jiným způsobem zmařeno. Nutno zmínit, že výčet způsobů zmaření věci není taxativní, nýbrž demonstrativní a ke zmaření musí dojít předtím, než je uložen trest propadnutí věci. Náhradní hodnota, respektive její výše je limitována hodnotou věci, která mohla být prohlášena za propadlou.⁷¹ Typicky

⁶⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s. 287.

⁶⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 174. [cit. 2023-3-6]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

⁶⁸ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 109.

⁶⁹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 48.

⁷⁰ § 48 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ PRAŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.275.

bude výše náhradní hodnoty vyjádřena v peněžní částce, ovšem není zákonem vyloučeno, aby soud určil jako propadlou náhradní hodnotu jinou věc, která bude svou hodnotou srovnatelná s původní věcí.⁷²

2.6 Zveřejnění rozhodnutí o přestupku

Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je správním trestem, který lze uložit právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě a to pouze v případě, stanoví-li tak zvláštní zákon. Výslovné zákonné stanovení je, obdobně jako u správního trestu zákazu činnosti, základní podmínkou, bez které uložení tohoto druhu trestu nepřipadá v úvahu.⁷³ Zákonná úprava dále ukládá povinnost správnímu orgánu, aby potencionální zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Dodržení podmínky přiměřenosti je velmi žádoucí, jelikož zveřejněním rozhodnutím o přestupku dochází k zásahu do postavení, zejména dobré pověsti, právnické nebo podnikající fyzické osoby, jejíž znehodnocení může mít vliv na odliv obchodních partnerů, ztrátu důvěry u zákazníků, případně omezení konkurenceschopnosti na trhu.⁷⁴ Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je možné až po nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byl trest uložen. Zveřejňuje se vždy výroková část rozhodnutí, a to ve lhůtě stanovené správním orgánem v tomto výroku rozhodnutí, kdy tato lhůta nesmí být kratší než 2 měsíce a delší než 6 měsíců.⁷⁵ Zveřejnění o přestupku se provádí v zásadě dvojím způsobem, a to vyvěšením na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal a dále sdělením ve veřejném sdělovacím prostředku na náklady pachatele přestupku. Lhůta, po níž je rozhodnutí na úřední desce správního orgánu zveřejněno, činí nejméně 15 dnů a nejdéle 2 měsíce od právní moci rozhodnutí správního orgánu.⁷⁶

⁷² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 49.

⁷³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s.287.

⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.278.

⁷⁵ §50 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 110.

3 Obecná pravidla pro určení druhu a výměry trestu

3.1 Obecné vymezení pojmu ukládání správních trestů

Pojem ukládání správního trestu je definován v odborné literatuře jako „činnost správního orgánu, kdy správní orgán vybírá jaký druh správního trestu a v jaké výměře uloží konkrétnímu pachateli za konkrétní spáchaný přestupek.“⁷⁷ Naopak v přestupkovém zákoně jakékoliv bližší vymezení tohoto pojmu zcela chybí a jsou zde stanoveny pouze obecná kritéria a pravidla pro ukládání správních trestů. Výslovné označení ukládání správních trestů lze nalézt jen v § 36 PřeZ, který stanovuje pravidlo, že správní trest lze uložit samostatně nebo společně s jiným správním trestem vedle sebe. Výjimku pak tvoří uložení trestu napomenutí a pokuty, jejichž uložení vedle sebe je zákonem naopak vyloučeno. Jak již bylo zmíněno v kapitole Správních trestů a jejich druhů, dalším limitujícím prvkem pro ukládání trestů dle § 36 PřeZ jsou jednotlivá ustanovení zákona, vztahující se již ke konkrétním správním trestům (ust. § 45 až § 50 PřeZ). Příkladem může být uložení správních trestů zákazu činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku a to pouze v případech, stanoví-li tak zvláštní zákon. Oproti tomu správní tresty propadnutí majetku a propadnutí věci náhradní hodnoty lze uložit při splnění zákonem stanovených podmínek, tudíž i v tomto případě dochází k určité limitaci, neboť jejich uložení bude možné pouze u některých typů přestupků. Jedinými tresty, které je možné zpravidla uložit za jakýkoliv přestupek, jsou tedy pokuta a napomenutí. Z tohoto důvodu o nich lze hovořit jako o trestech univerzálních, avšak ukládání i těchto druhů trestů je určitým způsobem limitováno, a to tím, že zvláštní zákon může jejich užití vyloučit (např. zákon stanoví povinnost správnímu orgánu uložit pokutu obligatorně, tudíž nebude možné již uložit správní trest napomenutí).⁷⁸

Vymezení pojmu ukládání správních trestů bylo tedy zákonodárcem ponecháno odborné nauce, což nepovažuji za nepřekonatelný problém, jelikož její zákonné ukotvení není pro naplnění účelu ani funkce uloženého správního trestu nikterak zásadní.

3.2 Určení druhu a výměry správního trestu

⁷⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.289.

⁷⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 36.

Vydeme-li z výše uvedeného, tak druhem správního trestu se rozumí jednotlivé druhy správních trestů taxativně vyjmenované v § 35 PřeZ, které mohou být ještě rozšířeny zvláštními zákony (více viz kapitola Správní tresty a jejich druhy).⁷⁹ Výměrou správního trestu je určení konkrétní výše trestu v rámci stanoveného rozsahu, popřípadě dalších konkrétností jednotlivých správních trestů.⁸⁰

Obecná hlediska pro určení druhu a výměry správního trestu jsou obsažena v § 37 PřeZ, ovšem nejedná se o jediná hlediska, které musí správní orgán při ukládání správního trestu zohledňovat. Svou nezastupitelnou roli zde hrají taktéž základní zásady správního trestání vztahující se k ukládání správních trestů. Jedná se zejména o zásadu zákonnosti, nulla poena sine lege, proporcionality (přiměřenosti), individualizace správního trestu, legitimního očekávání, subsidiarity trestní represe, ne bis in idem a reformace in peius (podrobněji zpracováno v kapitole Základní zásady správního trestání).⁸¹

Výčet obecných hledisek pro určení druhu a výměry správního trestu v § 37 je dle důvodové zprávy demonstrativní, což dává správnímu orgánu prostor pro zohlednění i jiných okolností, než v přestupkovém zákoně výslovně uvedených.⁸² Při určení druhu a výměry trestu může správní orgán vzít v úvahu i hlediska stanovená soudní judikaturou, zejména pak zákaz likvidačního charakteru pokut a přiměřenosti.⁸³ Důvodová zpráva k § 37 k tomuto výčtu uvádí „*Jedná se pouze o demonstrativní výčet okolností, tedy nejenže je možné s ohledem na specifika správního trestání přihlížet k okolnostem dalším, ale není ani nutné přihlídnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující.*“⁸⁴ Zákodárce tím patrně reagoval na dosavadní rozhodovací praxi správních orgánů a taktéž na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vyžadovala za

⁷⁹ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 111.

⁸⁰ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37.

⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.289

⁸² BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37

⁸³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 37

⁸⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 168 [cit. 2023-3-13]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích po správním orgánu, aby při rozhodování o druhu a výměře trestu zvažil všechna zákonná kritéria a vyjádřil se k nim ve svém odůvodnění. Kupříkladu Nejvyšší správní soud judikoval „*Ustanovení § 12 zákona č. 200/1990 Sb., obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce... Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce.*“⁸⁵

Vzhledem k výše zmíněnému se domnívám, že úmyslem zákonodárce bylo nejspíše ulehčit správním orgánům při jejich rozhodování a zúžit počet zákonných kritérií, kterými by se správní orgán byl povinen při určování druhu trestu a jeho výměry zabývat. Nutno poznamenat, že výše zmíněné přineslo spíše efekt opačný, jelikož Nejvyšší správní soud i bezprostředně po nabytí účinnosti přestupkového zákona setrval na své dosavadní rozhodovací praxi. Kupříkladu v jednom ze svých rozhodnutí uvedl „*v rozhodnutí o uložení správního trestu musí být zohledněna všechna kritéria, jejichž aplikaci zákon s výší správního trestu spojuje, přičemž nepostačuje toliko prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného*“⁸⁶

V současné době lze však již pozorovat v judikatuře Nejvyššího správního soudu určitý posun, na základě kterého dochází k postupnému upuštění povinností správních orgánů posuzovat všechna jednotlivá zákonná kritéria a vyjadřovat se k nim v odůvodnění konečného rozhodnutí správního orgánu. V posledních několika letech byla vydána rozhodnutí, která opouštějí povinnost správního orgánu zabývat se těmi kritérii, jež nejsou pro daný případ relevantní. Příkladem může být rozhodnutí, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil následovně „*Nejvyšší správní soud se i s ohledem na výše uvedené zcela ztotožňuje s krajským soudem, že účelem požadavku individualizace trestu není, aby správní orgány byly nuceny provádět slohová cvičení, jež by obsahovala opsaná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky. Ten v § 37 až § 40 uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž má správní orgán při ukládání sankce přihlížet, přičemž se jedná dohromady*

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019 sp. zn. 9 As 56/2019.

o 27 položek. Nelze si tak rozumně přestavit, že by se správní orgán měl ve všech případech věnovat všem těmto okolnostem a zejména, že by ve všech případech byly veškeré v zákoně uvedené okolnosti v dané věci relevantní.⁸⁷ nebo též rozhodnutí, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval „V § 37 až § 40 téhož zákona se uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž má správní orgán při ukládání sankce přihlížet, přičemž vezme v úvahu jen ty, které jsou pro posuzovanou věc relevantní.“⁸⁸ Plně se ztotožňuji se zněním nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu, a tedy i s úmyslem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě. Lze si představit situaci, že správní orgán bude rozhodovat o určení druhu a výměry trestu pro nepodnikající fyzickou osobu. V takovém případě se jeví jako zcela nadbytečné, aby se správní orgán vyjadřoval a bral v úvahu všechna zákonem stanovená hlediska, obzvláště pak ta, která se vztahují pouze k podnikajícím fyzickým nebo právnickým osobám (např. u právnické osoby se přihlédne k povaze její činnosti).⁸⁹

Pro úplnost je však potřeba zmínit, že úkolem správního orgánu je zjistit veškeré zákonem předpokládané relevantní okolnosti pro daný případ a následně je zhodnotit v odůvodnění rozhodnutí, a to např. k jakým hlediskům správní orgán přihlédl a jaký měly vliv na uložení konkrétního správního trestu a jeho výměry.⁹⁰ Určitě tedy nebude postačovat, pokud správní orgán pouze vyjmenuje skutkové okolnosti, aniž by se jejich hodnocením blíže zabýval.⁹¹ Vyjdeme-li z výše uvedeného, pak je tedy správní orgán při svých úvahách o konkrétním druhu správního trestu a jeho výměry povinen zabývat se všemi hledisky, jež ho k uložení konkrétního trestu a dané výměry vedla.⁹²

3.2.1 Nevedení společného řízení

Jedním z hledisek, ke kterému správní orgán dle §37 písm. b) přihlédne, je nevedení společného řízení v případech, kdy bylo více přestupků spácháno jedním

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2021, sp. zn 6 As 84/2020.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2. 2022, sp. zn. 5 As 114/2020.

⁸⁹ § 37 písm. g) zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ PRAŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.303.

⁹¹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37.

⁹² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 37.

nebo více skutky.⁹³ Podmínky pro vedení společného řízení jsou upraveny v § 88 PřeZ a pravidla pro ukládání správních trestů za více přestupků téhož pachatele jsou pak upravena ustanovením § 41 PřeZ. Nevedení společného řízení, i přesto, že byly splněny podmínky dle § 88 PřeZ ještě nemusí, dle judikatury Nejvyššího správního soudu, nutně vést k podstatné vadě řízení, je-li z odůvodnění rozhodnutí zřejmá aplikace zásady absorpční (podrobněji viz kapitola Ukládání správních trestů za více přestupků).⁹⁴ Je tedy zřejmé, že se jedná o důležitou okolnost, jež má zásadní vliv na určení druhu správního trestu a jeho konkrétní výměry. Správní orgán, který správní trest ukládá, je totiž povinen respektovat výše zmíněnou zásadu absorpce, jejíž podstata spočívá v pohlcení mírnějšího správního trestu tím přísněji trestaným, a to i v případech, kdy není vedeno společné řízení, ačkoliv dle zákona tomu tak být mělo.⁹⁵

3.2.2 Pokus přestupku

Dalším hlediskem, které správní orgán zohledňuje, je pokus přestupku, konkrétně pak do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku. Pokus přestupku fyzické osoby je definován v přestupkovém zákoně následovně „*Pokus přestupku je jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.*“⁹⁶ Pokus přestupku není omezen pouze na jednání fyzické osoby, ale rovněž se vztahuje i na jednání právnické osoby a podnikající fyzické osoby, což je vyjádřeno v § 6 odst. 2 PřeZ. Pokus přestupku lze považovat za trestný, jen stanoví-li tak výslovně zvláštní zákon a lze za něj uložit správní trest jako za dokonáný přestupek. Z hlediska určení druhu a výměry trestu je dle zákonné dikce důležité, na kolik se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, popřípadě jaké okolnosti vedly k tomu, že k dokonání nedošlo. Za dokonáný přestupek se považuje takový, u kterého došlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty stanovené zákonem. Význam okolností, jež vedly k nedokonání přestupku, je vždy potřeba pečlivě zkoumat, jelikož mohou mít na trestnost přestupku významný vliv. Kupříkladu pokud by pachatel sám dobrovolně upustil

⁹³ § 37 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.06.2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

⁹⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 37.

⁹⁶ §6 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

od dokonání přestupku a odstranil hrozící nebezpečí, znamenalo by to zpravidla zánik jeho trestní odpovědnosti, a tedy i nemožnost uložit správní trest. Naopak vliv na trestní odpovědnost by byl minimální v případě nedokonání přestupku z důvodu aktivity třetích osob nebo donucení pachatele k upuštění, prvek dobrovolnosti zde hraje důležitou roli. Správní orgán po provedení výše zmíněných zjištění uloží odpovídající správní trest. Zpravidla platí, že čím blíže se pachatel svým jednáním přiblíží k dokonání přestupku, tím přísněji je potrestán.⁹⁷

3.2.3 Spolupachatelství

Pokud ke spáchání přestupku dojde společným jednáním dvou nebo více osob, správní orgán přihlédne, jakou měrou se na něm jednotlivý pachatele podíleli. Společného jednání v rámci spolupachatelství se mohou dopustit nejen fyzické osoby, ale taktéž podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby. Z hlediska správně-trestní odpovědnosti každý z pachatelů odpovídá za přestupek, jako by jej spáchal sám. Správní trest bude ukládán dle zákonného ustanovení, jehož skutkovou podstatu pachatele naplnili.⁹⁸ K určení míry spoluúčasti je pro správní orgán rozhodné, jakým jednáním jednotlivý spolupachatelé naplnili skutkovou podstatu přestupku. Lze toho totiž dosáhnout více způsoby, kupříkladu každý spolupachatel naplní svým jednáním skutkovou podstatu přestupku sám nebo každý ze spolupachatelů naplní pouze část jednání, jež až v souhrnu naplní znaky skutkové podstaty přestupku. Posledním způsobem může být, že jednotlivá jednání spolupachatelů na sebe navazují a jsou rozdělena do určitých úseků. Spolupachatelé následně skutkovou podstatu přestupku naplní, až když jednání vytvoří uzavřený kruh.⁹⁹

3.2.4 Osobní poměry pachatele přestupku

Dalším hlediskem, k němuž správní orgán přihlédne, jsou osobní poměry pachatele přestupku a taktéž, zda a jakým způsobem byl již pro totéž protiprávní jednání potrestán v jiném řízení před správním orgánem. Osobní poměry jsou hlediska, která se vztahují k osobě pachatele a na jejichž základě lze určit, jaký bude

⁹⁷ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37.

⁹⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 37.

⁹⁹ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. K § 37.

mít uložený trest reálný zásah do majetkové a právní sféry pachatele přestupku. Jinak řečeno, jak daný pachatel onu újmu skutečně pocítí. Pod pojmem osobní poměry si lze představit zejména zdravotní, rodinné či majetkové poměry, dále pak společenské postavení nebo příjem pachatele.¹⁰⁰ Nejvyšší soud ve svém dřívějším rozsudku mezi osobní poměry zařadil „*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.*¹⁰¹

Osobní poměry pachatele přestupku jsou v přestupkovém zákoně stanoveny jako samostatné kritérium, které je odlišné od povahy a závažnosti přestupku. Z tohoto lze dovodit, že pod osobní poměry pachatele nebudou zahrnuty skutečnosti, které se týkají pachatele přestupku z hlediska závažnosti (např. recidiva pachatele). Hledisko osobních poměrů působí jako určitý korektiv k hledisku závažnosti přestupku, ovšem jeho význam je zpravidla menší. Přihlédnutí k osobním poměrům je důležitou okolností, jež má zásadní vliv na naplnění funkce a účelu trestu, jelikož uložení stejného trestu může u dvou různých pachatelů znamenat zcela odlišný zásah do jejich majetkových a právních poměrů.¹⁰² Ústavní soud se ve svém nálezu vyjádřil k problematice přiměřenosti a individualizace pokuty „*Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry.*¹⁰³

V neposlední řadě je důležité zmínit, že zkoumání osobních a majetkových poměrů pachatele přestupku do jisté míry eliminuje ukládání tzv. likvidačních pokut. Likvidační pokutu lze na základě judikatury Nejvyššího správního soudu definovat jako pokutu, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům

¹⁰⁰ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1544/2015.

¹⁰² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 289, 299.

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. 38/02.

pachatele, a to tak, že její uložení může pachateli přivodit platební neschopnost nebo ho donutit k ukončení podnikatelské činnosti.¹⁰⁴ Zákaz uložení likvidační pokuty však nelze chápat absolutně, jelikož finanční potíže pachatele nemohou automaticky vést k uložení nižšího trestu nebo dokonce k nemožnosti trest uložit. Nutno poznamenat, že každé uložení trestu způsobí pachateli svým způsobem určité příkoří a nepříjemnosti, ostatně bez tohoto by nebylo možné dosáhnout naplnění účelu a funkce trestu.¹⁰⁵ Závěrem bych se rád alespoň krátce vyjádřil ke kritériu jiného způsobu potrestání fyzické osoby za protiprávní jednání v jiném řízení správního orgánu, než v řízení o přestupku, a to i přesto, že to není cílem této práce. Zpravidla se bude jednat o uložení správního disciplinárního deliktu nebo pořádkového deliktu v jiném řízení, jelikož je možné, aby jedním skutkem byla naplněna skutková podstata jednak disciplinárního deliktu, tak i přestupku. V takovémto případě nelze hovořit o prolomení zákazu dvojího přičítání trestu, jelikož chráněné zájmy přestupku a disciplinárního deliktu jsou odlišné.¹⁰⁶

3.2.5 Povaha činnosti

Povaha činnosti právnické a podnikající fyzické osoby je dalším z hledisek, ke kterým správní orgán při určování výměry a druhu trestu přihlíží. Činnosti, které právnická nebo podnikající fyzická osoba může vykonávat, jsou různorodé. Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je pro správní orgán například podstatné, zda je podnikatelská činnost vykonávána jako hlavní či jen jako doplňková.¹⁰⁷ Na druhou stranu se lze setkat i s případy, kdy podnikatelská činnost nebude vykonávána vůbec a povaha činnosti bude pouze vzdělávacího či charitativního charakteru. Taktéž je důležité zohlednit, zda se jedná o činnost veřejně prospěšnou nebo ryze soukromoprávní.¹⁰⁸ Správní orgán by krom výše zmíněného měl při ukládání trestu rovněž přihlédnout ke skutečnosti, že uložený trest může zasáhnout i do sféry třetích osob, typicky se bude jednat o zaměstnance právnické osoby.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.8. 2014, sp. zn. 10 Ads 140/2014

¹⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.299

¹⁰⁶ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37

¹⁰⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 37

¹⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.298

3.2.6 Právní nástupce

Další ze zákonných hledisek úzce souvisí s přechodem právní odpovědnosti dle §33 a § 34 PřeZ na právní nástupce právnické nebo podnikající fyzické osoby. Při samotném přechodu přestupkové odpovědnosti na právní nástupce není podstatné, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při níž došlo ke spáchání přestupku, nebo v jaké míře profitují z dřívějšího protiprávního jednání svého předchůdce (např. na něj přešly výnosy, užitky). Správní orgán proto přihlíží k výše zmíněnému právě až při určení druhu správního trestu a jeho výměry.¹⁰⁹

3.2.7 Uplatnění příznivějšího zákona

Dle § 37 písm. i) správní orgán přihlédne při ukládání trestu za pokračující, trvající a hromadný přestupek ke skutečnosti, zda k části jednání, jímž došlo k naplnění přestupku, nedošlo za účinnosti zákona, který je pro pachatele přestupku příznivější, než ten, za jehož účinnosti bylo toto jednání dokončeno. Důvodová zpráva k tomuto hledisku uvádí „*Toto kritérium bylo doplněno na základě judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k zásadě legality trestního práva (...) Zohledněním toho, k jaké části jednání došlo za účinnosti mírnějšího zákona, se při ukládání správního trestu zmírňuje případná tvrdost pravidla vyplývajícího z § 2 odst. 4 [přeZ pozn. autora], které by mohlo být vnímáno jako nepřiměřené z pohledu zákazu retroaktivity v některých případech, kdy by došlo k převážné části protiprávního jednání za účinnosti mírnějšího zákona.*“¹¹⁰ Ze znění důvodové zprávy lze dovodit, že dané hledisko reaguje na časovou působnost zákona stanovenou v §2 odst. 4 PřeZ a při ukládání druhu správního trestu odstraňuje její potenciální tvrdost. Výsledkem zohlednění tohoto hlediska zpravidla bude snížení výměry ukládaného správního trestu, případně to, že správní orgán uloží méně přísný správní trest.¹¹¹

¹⁰⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §37.

¹¹⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 168. [cit. 2023-3-13]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

¹¹¹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 37.

4 Povaha a závažnost přestupku

Zákonná úprava, konkrétně pak ustanovení § 37 písm. a) PřeZ, uvádí povahu a závažnost přestupku jako jedno z obecných zákonných hledisek, ke kterým správní orgán přihlédne při určení druhu správního trestu a jeho výměry. Nutno zdůraznit, že se jedná o základní a stěžejní hledisko pro ukládání správních trestů, jehož obecná kritéria jsou stanovena demonstrativním výčtem v § 38 PřeZ.¹¹² Závažnost lze charakterizovat jakožto okolnost stanovující stupeň společenské škodlivosti¹¹³ a je potřeba ji posuzovat především ve vztahu k jednotlivým znakům skutkové podstaty přestupku a okolnostem jeho spáchání, kupříkladu s jakou intenzitou byly naplněny, v jaké výši, v jakém rozsahu a kolik přitěžujících a polehčujících okolností pachatel svým jednáním naplnil. Povaha přestupku je určována zákonnými znaky skutkové podstaty přestupku, zpravidla se bude jednat o chráněný zájem, objektivní či subjektivní stránku a dále způsob spáchání přestupku, míra zavinění či pohnutka fyzické osoby nebo způsobený následek.¹¹⁴ V neposlední řadě je důležité zmínit, že určení druhu správního trestu a jeho výměry nelze v rozhodnutí správního orgánu odůvodňovat pouhým odkazem na formální naplnění znaků skutkové podstaty přestupku bez bližšího odůvodnění, jelikož to je předpokladem pouze pro výrok o vině.¹¹⁵ Rozhodným kritériem při posuzování závažnosti konkrétního přestupku totiž není samotná skutková podstata přestupku, nýbrž intenzita skutkových okolností, kterými došlo k zásahu do chráněných hodnot v konkrétním případě.¹¹⁶

4.1 Chráněný zájem

Chráněný zájem je prvním ze zákonných hledisek uvedených v § 38 písm. a) PřeZ. Správní orgán je při zkoumání chráněného zájmu povinen zjišťovat a následně hodnotit, který konkrétní právem chráněný zájem byl přestupkem porušen a taktéž význam tohoto chráněného zájmu pro společnost.¹¹⁷ Zpravidla platí, že čím

¹¹² JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro správní vědu a praxi. [online]. 2018, č. 2, s. 312 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>.

¹¹³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 112.

¹¹⁴ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 38

¹¹⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.293

¹¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6. 2008, sp. zn. 4 As 37/2007.

¹¹⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.293

vyšší bude význam chráněného zájmu v konkrétním případě, tím bude spáchaný přestupek hodnocen jako více společensky škodlivý, což se v konečném důsledku projeví i v uložení přísnějšího trestu.¹¹⁸ Nejvyšší správní soud se k rozsahu chráněného zájmu vyjádřil ve svém rozsudku „*Při posouzení závažnosti je třeba přihlídnout nejen k významu chráněného zájmu, nýbrž též k významu a rozsahu následku, způsobu a okolnostem spáchání deliktu, délce protiprávního jednání apod. (viz § 38 přestupkového zákona). Jde o projev zásady individualizace při rozhodování o uložení trestu, jež vyžaduje, aby bylo přihlídnuto ke všem specifickým konkrétního případu.*¹¹⁹ Nedostatkem, na který bych rád poukázal, je absence nějakého bližšího systematického uspořádání významu chráněných zájmů, jako tomu je například v trestním zákoníku (vzestupné uspořádání jednotlivých hlav ve zvláštní části dle významu jejich ochrany).¹²⁰ Na druhou stranu je důležité poukázat na skutečnost, že současná právní úprava správního trestání je rozdělena do bezmála 250 zákonů.¹²¹ Domnívám se, že na základě výše zmíněného, může být pro správní orgán v některých případech problematické správně posoudit a zhodnotit význam jednotlivých chráněných zájmů.

4.2 Následek přestupku

Druhým zákonným hlediskem je význam a rozsah následku přestupku. Následkem se rozumí konkrétní porušení nebo ohrožení zájmu společnosti v rámci individuálního objektu přestupku.¹²² Pro správní orgán, který zkoumá význam a rozsah následku přestupku, je důležité zjistit, o který druh následku se jedná. Při vymezení druhů následků lze vyjít z výše zmíněné definice, kdy je jednotlivé druhy následků možné rozdělit podle toho, zda došlo k porušení objektu přestupku nebo „jen“ k jeho ohrožení. Při zkoumání významu a rozsahu následku správní orgán zjišťuje, zejména jaký prospěch (např. majetkový, finanční) pachatel získal, dále jaký je rozsah škody nebo jiné újmy, zda je následek odstranitelný, obtížně

¹¹⁸ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 38.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2021, sp. zn. 9 Afs 177/2020

¹²⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů. Sněmovní tisk č. 410/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky [online]. 2006-2010, s. 242 [cit. 2023-2-26]. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=410&CT1=0>

¹²¹ POTĚŠIL, Lukáš. Nová právní úprava správního trestání, část I. *Právní prostor* [online]. 2007 [cit. 2023-03-14]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>

¹²² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 38

napravitelný či neodstranitelný.¹²³ Pro ukládání správního trestu bude významným hlediskem výše škody, ovšem pro úplnost je nutno zdůraznit, že to nelze považovat za jediné relevantní hledisko pro ukládání správního trestu. Mohou totiž nastat i případy, kdy ke způsobení škody při spáchání přestupku nemusí dojít vůbec. Typicky se tak děje u ohrožovacích přestupků¹²⁴ (např. řidič motorového vozidla poruší zákaz předjíždění v místech, kde je to obecnou, místní nebo přechodnou úpravou zakázáno). V takovém případě bude tedy na správních orgánech, aby povahu a závažnost přestupku posoudil podle ostatních zákonných hledisek.¹²⁵ Závěrem je vhodné zmínit, že pokud pachatel přispěje svojí pomocí k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradí způsobenou škodu, může to být bráno jako polehčující okolnost dle § 39 písmen. c) PřeZ.¹²⁶

4.3 Způsob spáchání přestupku

Způsob spáchání přestupku je určen zejména druhem jednání, kterým se pachatel daného přestupku dopustil. Obdobně jako v trestním právu, i v přestupkovém právu se rozlišuje jednání pachatele na konání (aktivní činnost) a opomenutí (relativní nečinnost).¹²⁷ Správní orgán při posuzování způsobu provedení přestupku však bere v úvahu i jiná kritéria, zejména pak např. použití technických nebo jiných prostředků.¹²⁸ Zároveň by mělo být rovněž zohledněno, že pachatel využije při spáchání přestupku něčí bezbrannosti, lsti, násilí nebo zneužije něčí důvěry, popřípadě svého dominantního postavení na trhu.¹²⁹

4.4 Okolnosti spáchání přestupku

Okolnosti spáchání přestupku mohou být okolnosti různorodé povahy, které ze své podstaty ovlivňují povahu a závažnost spáchaného přestupku, a to tak, že ji zvyšují nebo zmenšují. Zpravidla se budou týkat místa, času, prostředí, popřípadě různých vlivů, jež působily na pachatele při páchaní přestupku. Podle míry jejich

¹²³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s.294.

¹²⁴ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 38

¹²⁵ §125c písm. f) bod. 7 zákona č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších právních předpisů.

¹²⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.294.

¹²⁷ DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 k § 13.

¹²⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §38.

¹²⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.244.

závislosti na pachateli je lze rozdělit na subjektivní (týkající se osoby pachatele) a objektivní (týkající se všech ostatních hledisek spáchaného konkrétního přestupku). Okolnosti snižující závažnost přestupku jsou např. spáchání přestupku pod vlivem tíživé životní situace nebo rodinných poměrů, které si pachatel sám nezpůsobil, pod vlivem jiné osoby, existenčních důvodů nebo při silném rozrušení pachatele. Oproti tomu, závažnost přestupku zvyšují okolnosti jako je např. způsobená výše škody, opakované spáchání přestupku, spáchání přestupku na místě veřejně přístupném, za přítomnosti většího počtu lidí, za krizové situace nebo za nouzového stavu.¹³⁰

Domnívám se, že za krátké zamyšlení stojí zejména zvyšování závažnosti spáchaného přestupku za krizové situace nebo za nouzového stavu, a to z důvodu jejich aktuálnosti při celosvětové pandemii COVID-19. Nutno poznamenat, že v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu byly prostřednictvím restriktivních opatření zakotveny nové speciální „koronavirové“ přestupky, jež se řídili podle zákona, v němž byly obsaženy. Tyto „speciální“ přestupky však ponechám stranou, a dále se budu věnovat pouze ukládání správních trestů za „běžné“ přestupky, respektive posuzování jejich závažnosti v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem.¹³¹ Předně je potřeba poukázat na skutečnost, že ustanovení vztahující se ke krizové situaci, nebo nouzovému stavu lze nalézt primárně v § 42 písm. j) č. 40/2009 Sb., zákon trestní zákoník (dále jen jako „*trestní zákoník*“). Oproti tomu v přestupkovém zákoně takovéto ustanovení zcela absentuje, ovšem jak bylo zmíněno výše, na základě odborné literatury jej lze zařadit pod okolnosti spáchání přestupku. K dovození nutnosti uložení přísnějšího správního trestu za přestupek spáchaný za trvání nouzového stavu lze, dle mého názoru, analogicky užít právě toto ustanovení trestního zákoníku a související trestněprávní judikaturu. Aplikace tohoto ustanovení trestního zákoníku v rozhodovací praxi trestních soudů během nouzového stavu vyvolávala spekulace, jelikož spousta pachatelů se i při spáchání bagatelních trestných činů automaticky dostávala do vyšší trestní sazby, jen z důvodu vyhlášeného nouzového stavu. Přítrž tomu učinil až Nejvyšší soud ve svém rozsudku, v němž konstatoval „*Nestačí zde ovšem jen časová a místní souvislost spáchaného činu s takovou událostí, ale je nutná i určitá věcná souvislost*“

¹³⁰ JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro správní vědu a praxi. [online]. 2018, č. 2, s. 312 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>

¹³¹ STAŇKOVÁ, Kateřina. Přestupky v době koronavirové. *Právní rádce* [online]. 2020, č. 6/2020, [cit. 2023-03-12]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-66771740-prestupky-v-dobe-koronavirove>.

s ní, tedy že se tato událost konkrétním způsobem projevila při spáchání trestného činu krádeže. (...) Samotné vyhlášení nouzového stavu (čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.) a spáchání činu za tohoto stavu není znakem kvalifikované skutkové podstaty trestného činu krádeže podle § 205 odst. 4 písm. b) tr. zákoníku.“¹³² Nejvyšší soud v tomto rozsudku došel k závěru, že samotné vyhlášení nouzového stavu nelze automaticky brát jako okolnost odůvodňující použití vyšší trestní sazby u trestných činů. Jsem toho názoru, že obdobné ustanovení lze aplikovat i na problematiku přestupků, a to i přes to, že přestupkový zákon ve svém znění výslovně o nouzovém stavu nehovoří. Na základě výše zmíněného se tedy domnívám, že by správní orgány při ukládání správních trestů za přestupky neměly automaticky zvyšovat společenskou závažnost přestupku jen na základě vyhlášeného nouzového stavu, nýbrž by vždy měly posuzovat spáchaný přestupek v souvislosti s dalšími okolnostmi jeho spáchání. V neposlední řadě je vhodné zmínit, že správní orgán disponuje oproti trestnímu soudu „výhodou“, která spočívá právě v oné absenci zákonného ustanovení, jež by „nutilo“ správní orgány k uložení přísnějšího trestu, jako tomu bylo v případě trestných činů. Uložení přísnějšího trestu je tedy ponecháno na jejich správních uvážení.

V případě právnických osob mohou hrát roli i jiné, než výše uvedené okolnosti. Typicky se bude jednat o okolnosti, které na právnickou osobu působí, např. tíživé ekonomické problémy, její dominantní postavení na trhu nebo monopolní postavení při výkonu některých činností.¹³³

Zajímavou otázku vyvolává vztah mezi okolnostmi spáchaného přestupku a přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi dle §39 - §40 PřeZ. Při hledání odpovědi na tuto otázku se plně ztotožňuji s názorem Jílkové „*Správní orgán by v takovém případě měl nejdříve správně roztrždit zjištěné okolnosti, zda spadají pod okolnosti spáchání přestupku, resp. pod kritérium povahy a závažnosti, jež je kritériem základním, a pokud pod uvedené kritérium nelze zkoumanou okolnost zařadit, bude možné k uvedené okolnosti přihlídnout jako k přitěžující nebo polehčující okolnosti. Důsledně je ale nutné trvat k uplatňování zákazu dvojího přičítání téže okolnosti ze*

¹³² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 03. 2021, so. Zn. 15 Tdo 110/2021.

¹³³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.295

strany správního orgánu.“¹³⁴ Důležitou skutečností, kterou nelze opomenout, je taktéž důsledné odlišení okolností spáchaného přestupku a okolností vylučující protiprávnost, neboť pokud dojde ke splnění zákonných podmínek vyloučení protiprávnosti, nelze pak mluvit o přestupku a odpovědnosti za něj.¹³⁵

4.5 Druh a míra zavinění

Druh a míra zavinění, popřípadě pohnutka je dalším hlediskem, které správní orgán hodnotí při určování povahy a závažnosti přestupku, jehož se dopustila fyzická osoba. Odpovědnost fyzických osob je totiž, dle § 15 odst. 1 PřeZ, postavena na odpovědnosti za zavinění (subjektivní odpovědnosti). Zatímco u právnických a podnikajících fyzických osob se zavinění nevyžaduje, jelikož je jejich odpovědnost presumována s možností uplatnění liberačních důvodů (objektivní odpovědnost). Zavinění fyzické osoby je součástí subjektivní stránky přestupku a lze jej charakterizovat jako „vnitřní psychický vztah pachatele ke skutečností, které zakládají přestupek.“ Přestupkový zákon rozlišuje formy zavinění na úmyslné a nedbalostní, které lze následně ještě dělit na úmysl přímý a nepřímý a na nedbalost vědomou a nevědomou.¹³⁶ Podle § 15 odst. 1 PřeZ postačí k odpovědnosti fyzické osoby nedbalostní forma zavinění, nevyžaduje-li zákon výslovně úmysl. To ovšem nezabavuje správní orgán povinnosti zabývat se ještě mírou intenzity zavinění, jelikož právě ta má velký význam při ukládání správního trestu, což lze dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu „*Úmysl je těžší forma zavinění než nedbalost. Čím je pachatel lépe obeznámen se všemi rozhodujícími skutečnostmi naplňujícími znaky deliktu, tím vyšší je míra zavinění a naopak. Při jinak stejných okolnostech má vyšší míra zavinění za následek vyšší trest.*“¹³⁷ Za nejzávažnější formu zavinění je považován úmysl přímý, jelikož pachatel věděl a chtěl vyvolat zamýšlený následek. Naopak za nejmírnější formu zavinění, která bude zpravidla znamenat uložení mírnějšího trestu, je nedbalost nevědomá.¹³⁸ Na míru zavinění mají vliv i další skutečnosti, kterými jsou např.

¹³⁴ JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro správní vědu a praxi. [online]. 2018, č. 2, s. 312 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>.

¹³⁵ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 38.

¹³⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s.38.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

¹³⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 38.

spáchání přestupku po značném rozrušení pachatele, v afektu, ze soucitu, po předchozím rozmyslu nebo dlouhodobé přípravě, dosažením konkrétního cíle.

Pohnutku nebo také motiv, je možné vymezit jako vnitřní podnět, který způsobil u pachatele rozhodnutí spáchat přestupek. Nutno zmínit, že posuzování pohnutky, jakožto kritéria závažnosti přestupku doznalo v roce 2022 zásadní změny. Dne 1. 2. 2022 vstoupila v účinnost novela přestupkového zákona provedená zákonem č. 417/2021 Sb., na jejímž základě došlo k pozměnění znění ustanovení § 38 písm. e), a to vypuštěním dovětky „je-li pohnutka součástí skutkové podstaty“.¹³⁹ Ze znění důvodové zprávy lze dovodit, že zákonodárce tím reagoval na problém dvojího přičítání téže okolnosti (porušení zásady *ne bis in idem*), jelikož pohnutka, která je přímo znkem skutkové podstaty přestupku, již byla zákonodárcem zohledněna při stanovení druhu správního trestu a jeho výměry ve skutkové podstatě.¹⁴⁰ Po provedení této novelizace již tedy správní orgán může, dle § 38 písm. f) PřeZ, zohlednit pouze tu pohnutku, která není znkem skutkové podstaty přestupku.¹⁴¹

4.6 Délka protiprávního jednání a počet dílčích útoků

Zbývající dvě hlediska charakterizující povahu a závažnost přestupku spolu nepřímou souvisí, jelikož jak délka trvání protiprávního jednání dle § 38 písm. f) PřeZ, tak počet jednotlivých dílčích útoků dle § 38 písm. g) PřeZ, se vážou k přestupkům trvajícím po delší dobu.¹⁴² Z hlediska závažnosti přestupku bude zajisté hrát roli, zda páchání přestupku trvalo jen několik málo okamžiků nebo se protáhlo na hodiny, dny, měsíce, či dokonce roky. Úkolem správního orgánu je pak zjistit, jak dlouhá byla doba trvání přestupku, což může být v některých případech komplikované, či dokonce nemožné. V případě trvajících přestupků je podstatné, kdy došlo ke vzniku protiprávního stavu a jak dlouho jej pachatel svým jednáním udržoval.¹⁴³ Zajímavou konstrukci zvolil např. Úřad pro ochranu hospodářské

¹³⁹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 38.

¹⁴⁰ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Sněmovní tisk č. 670/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2019, s. 16 [cit. 2023-3-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=670&ct1=0>.

¹⁴¹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 38.

¹⁴² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 38.

¹⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.296.

soutěže, který délku trvání přestupku přímo promítá do určení základní částky pokuty, a to prostřednictvím tzv. koeficientu času.¹⁴⁴ U pokračujícího přestupku se zkoumá počet jednotlivých dílčích útoků, doba jejich trvání, k celkové době pokračování v přestupku.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže* [online]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez.html>.

¹⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.296.

5 Polehčující a přitěžující okolnosti

Jedná se o okolnosti, které jsou svým významem podstatné pro určení druhu a výměry správního trestu. Správní orgán je povinen tyto okolnosti zjišťovat a následně k nim přihlížet z úřední povinnosti.¹⁴⁶

Z důvodové zprávy vyplývá, že zákonný výčet přitěžujících a polehčujících okolností uvedený v §39 a §40 PřeZ je demonstrativní, což umožňuje správnímu orgánu přihlídnout i k okolnostem v zákoně neuvedených. Důvodová zpráva však k tomuto dodává „*Na druhou stranu není ani nutné přihlídnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující.*“¹⁴⁷ Dle judikatury Nejvyššího správního soudu není správní orgán dokonce ani povinen důsledně od sebe odlišovat polehčující a přitěžující okolnosti, avšak z jeho odůvodnění musí být patrné (přezkoumatelné), k jakým okolnostem při ukládání výše a druhu trestu přihlédl, a ke kterým nikoliv.¹⁴⁸ Dlužno poznamenat, že výše uvedené ale nezbavuje správní orgán povinnosti vzít v úvahu všechny rozhodné okolnosti pro daný konkrétní případ, což může být v některých případech komplikované. Demonstrativní výčet totiž vytváří větší prostor pro pochybení správního orgánu při odůvodnění jeho rozhodnutí, kupříkladu z důvodu opomenutí některé z rozhodných okolností, výsledkem by pak bylo nezákonné rozhodnutí.¹⁴⁹

Pro úplnost bych rád dodal, že i přes výše zmíněný nedostatek nepovažuji za vhodné, aby výčet polehčujících a přitěžujících okolností byl naopak taxativní. S ohledem na roztržitost současné přestupkové úpravy a její rozmanitost, by bylo jen velmi obtížné zahrnout do taxativního výčtu všechny relevantní okolnosti a výsledný efekt by se mohl minout účinkem, pokud by zákonodárce byl i jen jednu okolnost opomněl. Ve prospěch demonstrativního výčtu je rovněž skutečnost, že problematika přestupkového práva se neustále vyvíjí a posouvá směrem kupředu. I přesto, že by s taxativním výčtem zákonodárce vnesl do ukládání trestů větší míru

¹⁴⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.302

¹⁴⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 169 [cit. 2023-3-2]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5. 2019, sp. zn. 1 As 284/2018.

¹⁴⁹ JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro správní vědu a praxi. [online]. 2018, č. 2, s. 316 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>.

právní jistoty, správní orgán by oproti tomu ztratil možnost adekvátně reagovat na konkrétní okolnosti daného případu. Příkladem může být přihlédnutí k polehčující okolnosti, kdy pachatel přestupek oznámil a následně napomohl k jeho objasnění.¹⁵⁰ Na tomto příkladu lze ukázat výhodu demonstrativního výčtu, jelikož znění zákona vyžaduje splnění obou požadavků kumulativně (spojka „a“), tak aby správní orgán mohl k dané okolnosti přihlédnout jako k polehčující. Pokud by výčet polehčujících okolností byl taxativního charakteru, nebylo by možné posoudit oznámení přestupku jako samostatnou polehčující okolnosti, nestanovil-li by tak zákon přímo. Zatímco, dle mého názoru, to podle současné právní úpravy možné je, jelikož správní orgán může tuto okolnost posoudit jako polehčující, leč výslovně neuvedenou v zákonném výčtu.

Inspirace trestním zákoníkem při stanovení přitěžujících a polehčujících je zjevná, jelikož zákonodárce některé okolnosti doslovně převzal, či jen lehce upravil. Na rozdíl od trestněprávní úpravy však zákonodárce opomněl v přestupkovém zákoně výslovně stanovit obecný zákaz dvojího přičítání z hlediska viny a z hlediska trestu.¹⁵¹ Uplatnění tohoto principu však potvrzuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu „*S ohledem na zásadu zákazu dvojího přičítání nelze k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu, přihlédnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce.*“¹⁵²

5.1 Polehčující okolnosti

Uplatnění polehčujících okolností při určení druhu správního trestu a jeho výměry vyplývá z již zmiňovaného § 37 písm. c) PřeZ. Jako polehčující okolnost správní orgán posoudí takovou, která působí ve prospěch pachatele a snižuje společenskou škodlivost spáchaného přestupku. Jak již bylo předestřeno v úvodní části této kapitoly, správní orgán jako polehčující okolnosti hodnotí zejména ty,

¹⁵⁰ § 39 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ Srov. § 42 a § 41 trestního zákoníku a § 39 a § 40 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, popřípadě srov. tabulka JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). Časopis pro správní vědu a praxi. [online]. 2018, č. 2, s. 316 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>.

¹⁵² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.10.2016, sp. zn. 2 As 161/2016, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8. 2012, sp. zn. 4 Ads 114/2011.

kteře jsou označeny v zákonném demonstrativním výčtu v § 39 Přez, ovšem lze přihlídnout i k jiným okolnostem.¹⁵³

5.1.1 Věk

První z polehčujících okolností, kterou zákon uvádí, je spáchání přestupku ve věku blízkém mladistvých. Z hlediska přihlídnutí k této okolnosti je podstatné určit, kdo je podle zákona považován za osobu mladistvou. Přestupkový zákon vymezuje tento pojem v § 55 Přez, kdy za osobu mladistvou se považuje fyzická osoba, která v době spáchání přestupku již dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku. Na rozdíl od osoby mladistvého však již přestupkový zákon nikterak nevymezuje, co si lze představit pod pojmem „věk blízký, věku mladistvého“, a proto posouzení tohoto kritéria bude záležet na uvážení daného správního orgánu. Nicméně je důležité zmínit, že prostor pro uvážení správního orgánu není neomezený a vždy bude záležet na konkrétním posouzení osoby pachatele v daném případě, jelikož každá osoba prochází určitým procesem dospívání včetně vývoje rozumové a mravní vyspělosti, který je ryze individuální záležitostí.

Ačkoliv určení věkové hranice věku blízkého mladistvých není zcela možné, a ani v trestněprávní judikatuře nelze nalézt jednoznačnou odpověď, dá se předpokládat, že výklad tohoto pojmu by neměl být příliš široký. Tudíž věkem blízkým věku mladistvého lze zpravidla rozumět věk v rozmezí od 19 do 21 let, avšak i zde mohou existovat výjimky.¹⁵⁴

5.1.2 Překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost

Zákonné znění této polehčující okolnosti v sobě zahrnuje několik okolností, již z § 39 písm. b) Přez lze dovést, že se bude jednat o tzv. excesy (vybočení z podmíněk) z okolností vylučujících protiprávnost. Okolnosti vylučující protiprávnost a podmínky jejich naplnění jsou v přestupkovém zákoně upraveny v § 24 až § 28 Přez, kdy se jedná o krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně. Správní orgán při posuzování této polehčující okolnosti zpravidla zjišťuje, zda v daném konkrétním případě byly

¹⁵³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 39.

¹⁵⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 39.

splněny zákonné podmínky pro odvrácení nebezpečí nebo útoku, popřípadě, zda daná osoba nepřekročila meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Pokud by totiž tato osoba, jednající v jedné z výše zmíněných okolností vylučujících protiprávnost, splnila všechny zákonné podmínky, nebyla by dána ani její odpovědnost za přešupek, tudíž nelze hovořit ani o spáchání přešupku.¹⁵⁵

Vzhledem ke skutečnosti, že zákonné podmínky pro naplnění okolnosti vylučující protiprávnost jsou poměrně striktně určeny, není vyloučeno, že osoba jednající v okolnosti vylučující protiprávnost v konkrétní situaci nenaplní zcela všechny.¹⁵⁶ V takovém případě již pachatel svým jednáním přešupek spáchal, ovšem k nenaplnění všech stanovených zákonných podmínek správní orgán přihlédne jako k polehčující okolnosti.¹⁵⁷ Význam této okolnosti může spočívat též ve skutečnosti, že na jejím základě správní orgán mimořádně sníží výměru pokuty, a to pod zákonem stanovenou dolní hranici pokuty.¹⁵⁸

5.1.3 Odstranění škodlivého následku a náhrada způsobené škody

Další polehčující okolností, ke které správní orgán přihlédne, je činnost pachatele přešupku po jeho spáchání. Konkrétně bude správní orgán přihlížet ke skutečnosti, jakou snahu vynaložil pachatel přešupku k odstranění jeho škodlivého následku, popřípadě zda dobrovolně způsobenou škodu nahradil.¹⁵⁹

Přešupkový zákon ve svém znění škodlivý následek nikterak nedefinuje, ovšem vymezením pojmu škodlivého následku se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu „*Škodlivý následek coby znak skutkové podstaty přešupků se přitom zpravidla neprojevuje materiálně, obvykle je vyjádřen samotným faktem porušení povinnosti, s nímž v podstatě spadá v jedno. Tím se současně také naplňuje požadovaná příčinná souvislost.*“¹⁶⁰ Ve vztahu ke škodlivému následku je důležité též rozlišit mezi dvěma základními formami následku, a to ohrožovacím

¹⁵⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 38.

¹⁵⁶ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k §39

¹⁵⁷ Kučerová Helena a Horzinková Eva, *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich a zákon o některých přešupcích s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání, Leges, 01.12.2019 k § 39.

¹⁵⁸ § 44 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 39.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 6.8. 2009, sp. zn. 9 As 77/2008.

a poruchovým (více viz kapitola Následek přestupku). Rozlišení poruchového a ohrožovacího následku má svůj význam v okamžiku vzniku škodlivého následku a rovněž v případě, kdy se pachatel přestupku prostřednictvím své aktivní činnosti snaží škodlivý následek napravit.¹⁶¹ Dlužno poznamenat, že odstranění tohoto škodlivého následku však není ve všech případech zcela možné, jelikož u ohrožovacího následku postačuje, jak potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu, ke vzniku pouhé způsobení ohrožení (např. § 125c odst. 1 písm. d), zákona o silničním provozu).¹⁶² Jak lze i z dikce zákona dovodit, ke splnění zákonného požadavku napomáhání při odstraňování škodlivého následku bude hodnocena zejména snaha pachatele přestupku tento následek napravit.

Od škodlivého následku je nutné důsledně odlišovat pojem škoda. Pojem škoda byl zákonodárcem blíže definován až v § 42 odst. 1 PřeZ, jakožto majetková újma. Na základě odborné literatury lze však dojít k názoru, že ve smyslu § 39 písm. c) PřeZ bude škodou míněna újma na jmění ve smyslu § 2894 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen jako „OZ“). Pro úplnost lze dodat, že jako polehčující okolnost může být posouzeno i dobrovolné nahrazení způsobené nemajetkové újmy, ačkoliv v § 39 PřeZ bychom ji hledali marně. Možnost správního orgánu zohlednit i okolnosti explicitně neuvedené vyplývá z demonstrativní povahy výčtu § 39 PřeZ. Závěrem je nutné zmínit, že prvek dobrovolnosti musí být bezpodmínečně naplněn, aby správní orgán mohl zhodnotit danou okolnost jako polehčující. Nahrazení škody až po uložení této povinnosti správním orgánem tedy nelze brát jako polehčující okolnost, s ohledem na absenci prvku dobrovolnosti.¹⁶³

Zajímavá otázka vyvstává při rozsahu náhrady škody, tedy zda škoda musí být nahrazena pachatelem přestupku úplně, či bude postačovat její nahrazení pouze z části. Zákonná úprava užívá výrazu „nahradil“, z čehož lze na základě jazykového výkladu dovodit nutnost úplné náhrady způsobené škody. K nutnosti nahrazení způsobené škody se vyjádřil i P. Vetešník, jež zastává názor úplného nahrazení a drží se tak zákonné dikce.¹⁶⁴ Odpověď na otázku lze hledat i na úrovni trestního

¹⁶¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 39.

¹⁶² srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7. 2019, sp. zn. 10 As 96/2018.

¹⁶³ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 39.

¹⁶⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §39.

práva hmotného, jelikož jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, zákonodárce se v případě polehčujících okolností nechal inspirovat zněním trestního zákoníku. Šámal taktéž konstatuje, že k nahrazení způsobené škody musí dojít úplně, ovšem rovněž připouští skutečnost, že nebude-li v silách pachatele způsobenou škodu zcela nahradit, lze nahradit pouze její poměrnou část, přičemž to bude mít za následek snížení významu této polehčující okolnosti.¹⁶⁵ Z praxe správního trestání lze pak uvést příklad rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, který v bodě [35] odůvodnění tohoto rozhodnutí, vyhodnotil částečné uhrazení způsobené škody jako mírně polehčující okolnost.¹⁶⁶

Závěrem bych rád uvedl, že i přes zákonný požadavek úplného nahrazení způsobené škody se lze v praxi setkat i se situacemi, kdy při částečném nahrazení škody, správní orgán může vyhodnotit tuto okolnost jako polehčující, leč její význam na ukládaný trest bude omezen.

5.1.4 Oznámení přestupku a pomoc při jeho objasňování

Polehčující okolnost podle § 39 písm. d) PřeZ v sobě v zásadě kumuluje dvě činnosti pachatele, a to oznámení přestupku správnímu orgánu a aktivní činnost při jeho objasňování. Podstatou aplikace této polehčující okolnosti je podmínka, že při oznámení přestupku sdělí pachatel správnímu orgánu veškeré jemu známé okolnosti skutku, například to, jakou měrou se na spáchání skutku podílel, popřípadě zda skutek spáchalo více osob.

Správní orgán taktéž při přihlédnutí k této polehčující okolnosti musí vzít v potaz, kdy se pachatel rozhodl být nápomocen při objasňování spáchaného přestupku. Zajisté bude odlišně posuzována situace, kdy pachatel svojí činností napomůže k objasnění skutkově složitého přestupku, jehož objasnění by pro správní orgán bylo bez jeho aktivní činnosti velmi komplikované, či dokonce nemožné. A situace, kdy správní orgán již bude mít spolehlivě zjištěny všechny potřebné okolnosti spáchaného přestupku a pachatel pouze podlehe strachu z odhalení jeho činnosti.¹⁶⁷ V takovém případě by se, dle mého názoru, již o polehčující okolnost jednat nemělo, jelikož pachatel pouze podlehe nátlaku

¹⁶⁵ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník I: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 550.

¹⁶⁶ Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 3.3. 2021, sp. zn. OSR-00742/2021-ERU.

¹⁶⁷ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 39.

blížího se odhalení jeho činnosti a s vidinou možnosti uložení mírnějšího správního trestu přistoupí k oznámení a „doznání“ se ke spáchanému přestupku. Jak bylo již uvedeno výše, domnívám se, že správní orgán by mohl vzít v potaz „doznání“ pachatele, jakožto polehčující okolnost explicitně neuvedenou v zákonném výčtu.

5.1.5 Spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku

Tato polehčující okolnost v sobě zahrnuje opět dvě samostatné polehčující okolnosti, a to spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku a spáchání přestupku pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na něm. Společné pro obě tyto polehčující okolnosti je omezování svobody rozhodování pachatele přestupku.¹⁶⁸

Hrozbou či nátlakem, které působí na rozhodování pachatele, se v tomto případě rozumí zejména psychický nátlak, anebo pohrůzka pozdějšího násilí. Zároveň je vyžadována určitá závažnost této hrozby nebo nátlaku, která se odvíjí od významu spáchaného přestupku a osoby pachatele. Podstatné ovšem je, aby tento nátlak neplynul z žádného vztahu pachatele přestupku a třetí osoby, jelikož v opačném případě by se jednalo o nepřímé pachatelství. Rovněž je vyloučeno působení na pachatele formou fyzického donucení, protože v takovém případě by dané jednání nemohlo být posouzeno jako relevantní pro spáchání přestupku.¹⁶⁹

Stav podřízenosti vyplývá zpravidla z pracovních, služebních, či finančních vztahů, ovšem může se jednat i o vztahy neinstitucionalizované (např. parta kamarádů). Oproti tomu závislost plyne ze vztahů rodinných, či vyvěrajících z konkrétního postavení (např. učitel a jeho žáci).¹⁷⁰ Obdobně jako v případě hrozby či nátlaku platí i zde skutečnost, že je vyžadován určitý dominantní vliv na osobu pachatele přestupku. Nutno poznamenat, že iniciativa ke přestupku však nemusí vycházet od osoby, která má na osobu pachatele dominantní vliv, dokonce se tato osoba ani nemusí aktivně účastnit spáchání přestupku. Dle odborné literatury

¹⁶⁸ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 39

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, k § 39.

¹⁷⁰ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 39.

postačí, že pachatel bude jednat pod vlivem závislosti nebo podřízenosti k takové osobě (např. aby se jí zavděčil).¹⁷¹

5.2 Přitěžující okolnosti

Přitěžující okolností lze rozumět okolnost, která působí v neprospěch pachatele a zvyšuje společenskou škodlivost.¹⁷² Jak již bylo předestřeno v úvodní části této kapitoly, správní orgán jako přitěžující hodnotí zejména ty, které jsou označeny v zákonném demonstrativním výčtu v § 40 PřeZ, ovšem lze přihlídnout i k jiným okolnostem.

5.2.1 Bezbrannost, podřízenost nebo závislost

První přitěžující okolností dle § 40 PřeZ je skutečnost, že pachatel při spáchání přestupku využil něčí podřízenosti, bezbrannosti nebo závislosti. Tato přitěžující okolnost v sobě tedy opět spojuje několik okolností dohromady, jejichž společným znakem je předpoklad stavu poškozeného, který mu neumožňuje nebo alespoň značně omezuje svobodné rozhodování, a pachatel tohoto stavu využije.¹⁷³

Vzhledem ke skutečnosti, že se zákonodárce i u této přitěžující okolnosti inspiroval zněním trestního zákoníku, lze na tuto problematiku v omezené míře využít i prameny a judikaturu trestního práva. Bezbranností se rozumí určitý stav, ve kterém není osoba schopna klást pachateli jakýkoliv odpor. Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že bezbrannost může být způsobena různými okolnostmi, přičemž není důležité, jaká okolnost stav bezbrannosti vyvolala, ani co bylo důvodem vzniku tohoto stavu. Není tedy rozhodné, zda bezbrannost byla vyvolána aktivní činností pachatele nebo se do stavu bezbrannosti přivedla poškozená osoba sama. K naplnění hlediska bezbrannosti postačí, pokud pachatel tohoto stavu zneužije pro úspěšné spáchání přestupku.¹⁷⁴ Bezbrannost může vyplývat z bezvědomí (např. následek mdloby, tvrdého spánku, opilosti, opojení), z fyzické nemohoucnosti (např. nemoc, spoutání, zranění), či z duševní poruchy, v jejímž důsledku není osoba chápat smysl pachatelova jednání.¹⁷⁵ Od stavu

¹⁷¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §39.

¹⁷² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §40.

¹⁷³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.4. 2018, sp.zn 7 Tdo 359/2018

¹⁷⁵ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník I: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 559

bezbrannosti je potřeba odlišit stav závislosti, jenž taktéž spočívá v omezení svobodného rozhodování osoby vzhledem k její vazbě na pachatele, ovšem s tím rozdílem, že osoba není proti pachateli zcela bezbranná a má stále určitý prostor k svobodnému rozhodování.¹⁷⁶ Posledním stavem, jehož zneužití je posuzováno jako přitěžující okolnost, je podřízenost.(blíže viz Spáchání přestupku pod vlivem hrozby nebo nátlaku). Rozdíl mezi polehčující a přitěžující okolností spočívá ve skutečnosti (jak již bylo zmíněno u stavu bezbrannosti), že z pohledu pachatele dojde k využití stavu podřízenosti nebo závislosti, což postačuje k jejímu uplatnění.¹⁷⁷

5.2.2 Spáchání více přestupků

Spáchání více přestupků je druhou přitěžující okolností, jež vyplývá z § 40 písm. b) PřeZ. Podstatou užití této přitěžující je, že pachatel spáchá více přestupků, které jsou ve vzájemném souběhu. Vzhledem ke skutečnosti, že přestupkový zákon nestanovuje, kolik přestupků je považováno za více, zpravidla platí, že se bude jednat o dva a více přestupků. Rovněž platí, že čím více přestupků se pachatel dopustí, tím se bude navyšovat společenská škodlivost jeho jednání. Z hlediska určení druhu a výměry správního trestu to bude typicky znamenat uložení přísnějšího druhu správního trestu a jeho výměry.¹⁷⁸ Následkem spáchání více přestupků bude při splnění podmínek, upravených v § 88 PřeZ a § 41 PřeZ, zpravidla vedení společného řízení a uložení úhrnného trestu (podrobněji viz kapitola Ukládání správních trestů za více přestupků).¹⁷⁹

5.2.3 Opakování přestupku

Třetí přitěžující okolností upravenou v § 40 PřeZ je opakování přestupku. Přestupkový zákon, tak upravuje recidivu jakožto přitěžující okolnost.¹⁸⁰ Z hlediska ukládání trestů je ovšem podstatné rozlišit recidivu na jednotlivé druhy, a to na recidivu obecnou, druhovou a speciální. Ke spáchání obecné recidivy postačuje, aby pachatel spáchal jakýkoli jiný přestupek a byl za něj pravomocně uznán vinný.

¹⁷⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.10. 2018, sp. zn 8 Tdo 1232/2018

¹⁷⁷ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 40.

¹⁷⁸ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40.

¹⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.319.

¹⁸⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40.

Druhou recidivu pak pachatel spáchá v případě, kdy je vyslovena jeho vina za přešupek téhož druhu. Při speciální je pachatel uznán vinným za stejny přešupek, za nějž byl již jednou odsouzen.

Podíváme-li se na recidivu jakožto obecnou přitěžující okolnost, je prakticky vyloučeno, aby za ní mohla být považována recidiva obecná. Při pohledu na různorodost a rozsah současné platné právní úpravy přešupků, kdy o přešupcích rozhoduje velké množství správních orgánů na různých úsecích veřejné správy, si jen těžko představit uplatnění obecné recidivy. Na druhou stranu by však nebylo správné omezovat rozsah správního orgánu pouze na recidivu speciální, tedy pouze na tentýž přešupek, za nějž byl pachatel již jednou odsouzen. K pojetí recidivy ve smyslu § 40 písm. c) PřeZ nepanuje v odborné literatuře ani judikatuře soudů jednoznačná shoda. Obecně však lze konstatovat, že převládá názor, který uvádí Prášková, a to že v současnosti dochází k určitému kompromisu mezi oběma zmíněnými, ve formě uplatňování recidivy druhové, a správní orgány zohledňují jen ta pravomocná rozhodnutí, jež byla vydána konkrétním správním orgánem v určité oblasti veřejné správy, nebo rozhodnutí zveřejněná v evidenci přešupků.¹⁸¹ Jílková rovněž neoznačuje zákonné znění za optimální a přiznává, že v praxi to pro správní orgány může znamenat mnoho příkoří. Z logiky věci pak považuje výklad tohoto ustanovení ve smyslu obecné recidivy, vztahující se na všechny přešupky, za absurdní a v rozporu s principy právní jistoty i subsidiarity trestní represe.¹⁸² Na druhou stranu však důvodová zpráva zmiňuje přesný opak „*Navrhuje se upravit obecnou recidivu jako přitěžující okolnost.*“¹⁸³ I přes skutečnost, že důvodová zpráva není považována za formální pramen práva, vyjadřuje prvotní záměr zákonodárce, a tudíž její význam nelze opomíjet. Zákonodárce hovoří v důvodové zprávě o recidivě obecné, kterou již bohužel nikterak nekonkretizuje. Osobně zastávám obdobný názor jako Prášková, či Jílková a přikláním se ke skutečnosti, že užití obecné recidivy na úpravu přešupkového práva v plném rozsahu, nepovažují za přijatelné řešení.

¹⁸¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přešupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 304, 305

¹⁸² JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). *Časopis pro správní vědu a praxi*. [online]. 2018, č. 2, s. 316 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>.

¹⁸³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 166 [cit. 2023-3-2]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>.

Pro úplnost je zapotřebí od recidivy odlišovat případy, kdy opakování přestupku je výslovným znakem skutkové podstaty přestupku. Pokud by správní orgán toto nerespektoval, jednal by tak v rozporu se zásadou *ne bis in idem* (zákazu dvojího přičítání).¹⁸⁴ Význam recidivy, v současné platné právní úpravě přestupků, lze spatřovat jednak v jejím uplatnění jakožto obecné přitěžující okolnosti a dále jako důvod ke zvýšení horní hranice sazby pokuty, stanoví-li tak zvláštní zákon (např. § 9 odst. 4 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci).¹⁸⁵

Závěrem je vhodné připomenout, že předchozí spáchání přestupku není automaticky bráno jako přitěžující okolnost. Správní orgán bude, při zohledňování recidivy (jako přitěžující okolnosti) při ukládání správního trestu a jeho výměry, přihlížet zejména k povaze a závažnosti předchozích přestupků, k intenzitě vzájemné souvislosti předchozího a současného přestupku, k odstupu doby od posledního potrestání, k celkovému způsobu života pachatele, k podobnosti okolnosti spáchání přestupků.¹⁸⁶

5.2.4 Zneužití svého zaměstnání, postavení nebo funkce

Čtvrtá přitěžující okolnost je spojena s výkonem určitého zaměstnání, funkce nebo postavení. Důležitý význam zde hraje právě skutečnost, že pachatel spáchal přestupek v souvislosti s výkonem určitého zaměstnání, funkce nebo postavení. Rovněž by správní orgán mohl vyhodnotit tuto okolnost jako přitěžující v případech, kdy pachateli jeho postavení, zaměstnání nebo funkce spáchání přestupku usnadní nebo mu poskytne příležitost, bez které by nebyl schopen daný přestupek spáchat.

V souvislosti s uplatněním této přitěžující okolnosti je vhodné připomenout, že správní orgán by měl přinejmenším zvážit uložení správního trestu zákazu činnosti.¹⁸⁷ Vždy je ale potřeba, aby správní orgán vzal v úvahu všechny relevantní okolnosti daného případu a na jejich základě uložil přiměřený správní trest, jelikož

¹⁸⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k §40.

¹⁸⁵ JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). *Časopis pro správní vědu a praxi*. [online]. 2018, č. 2, s. 316 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>

¹⁸⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.306.

¹⁸⁷ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 40.

v některých případech by uložení trestu zákazu činnosti, mohlo mít pro pachatele až likvidační následky, což nelze považovat za přijatelné.

5.2.5 Organizovaná skupina

Předně je nutno zmínit, že přestupkový zákon nikterak nevynechává pojem organizované skupiny, leč ho uvádí jako přitěžující okolnost. Vymezení tohoto pojmu nelze analogicky dovodit ani ze zákonné úpravy trestního práva, jelikož ani zde není pojem blíže specifikován.¹⁸⁸ Odpověď přináší až trestněprávní judikatura, která organizovanou skupinou rozumí „*sdržení nejméně tří osob trestně odpovědných, jejichž vzájemná součinnost na realizování trestné činnosti vykazuje takovou míru plánovitosti jejího průběhu a tomu odpovídající rozdělení a koordinaci úloh jednotlivých osob, že tyto okolnosti zvyšují pravděpodobnost úspěšného provedení trestného činu a tím i jeho společenskou škodlivost.*“¹⁸⁹ K výše zmíněné definici je vhodné doplnit, že není vyžadováno žádné formální přijetí člena k této skupině. Za plně dostačující, k uplatnění této přitěžující okolnosti, je považováno i jen faktické připojení pachatele k organizované skupině a jeho aktivní podílení se na činnosti.¹⁹⁰ Rovněž není při ukládání správního trestu podstatné zjistit totožnost všech členů organizované skupiny, za plně dostačující se považuje skutečnost, že pachatel spáchal daný přestupek jako člen organizované skupiny.¹⁹¹ Závěrem je taktéž potřeba zdůraznit, že existence organizované skupiny není vázána na větší počet spáchaných přestupků, plně postačí, pokud dojde ke spáchání byť i jen jednoho přestupku.¹⁹²

5.2.6 Znevýhodněné osoby

Poslední přitěžující okolnost se týká znevýhodněných nebo zranitelných osob, které vyžadují vyšší míru ochrany, jelikož případná obrana je u nich podstatně oslabena, či dokonce nemožná. Znevýhodněné postavení těchto osob může být způsobeno z několika důvodů (např. věku, nemoci, zdravotního handicapu). Zákonná díkce výslovně mezi tyto osoby řadí dítě, osobu těhotnou, nemocnou,

¹⁸⁸ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 40.

¹⁸⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30.09.2019, sp.zn. 3 Tdo 278/2019.

¹⁹⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40.

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.8. 2010 sp. zn. 8 Tdo 940/2010.

¹⁹² BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k §40.

zdravotně postiženou, vysokého věku nebo nemohoucí. Přestupkový zákon v § 42 písm. f) stanovuje výslovný požadavek spáchání přestupku „na těchto osobách“, což dle odborné literatury lze vyložit tak, že těmto osobám může být způsobena škoda na majetku, ublíženo na zdraví, anebo způsobena nemateriální újma.¹⁹³

V souvislosti s touto přitěžující okolností, si dovoluji zmínit obdobné znění přitěžující okolnosti stanovené v trestním zákoníku „(...) a ohrozil tím jejich život nebo zdraví, způsobil jim škodu, újmu na zdraví nebo jinou újmu anebo se na jejich úkor bezdůvodně obohatil,“¹⁹⁴ Dle mého názoru se aktuální znění tohoto ustanovení trestního zákoníku zákonodárci velmi vydařilo, jelikož konkretizuje jednotlivé následky, které povedou k uplatnění této přitěžující okolnosti ze strany soudů. Další výhodu spatřuji ve skutečnosti, že pro pachatele trestného činu se daná přitěžující okolnost stane lépe pochopitelnou, a to i po přečtení samotného zákonného ustanovení bez nutnosti bližšího odborného výkladu. Oproti tomu, požadavek stanovený v přestupkovém zákoně, považuji za dosti neurčitý. Při doslovném výkladu § 42 písm. f) PřeZ lze dojít k závěru, že k uplatnění této přitěžující okolnosti správní orgán přistoupí v případě, kdy pachatel přestupku zasáhne do integrity některé ze zmíněných osob. Na druhou stranu však již nelze vyvodit konkrétní následek, který bude považován jako rozhodný pro uplatnění této okolnosti (např. způsobení majetkové újmy, ohrožení na zdraví apod.). Zákonné ustanovení se tedy stává nejen pro pachatele přestupku, ale i pro správní orgán zmatečné, a lze z něj vyvodit větší množství závěrů, což nelze s ohledem na princip právní jistoty a legitimního očekávání považovat za žádoucí.

Pro správní bude tedy žádoucí, při přihlédnutí k této přitěžující okolnosti, zjistit a náležitě odůvodnit všechny relevantní okolnosti konkrétního případu (např. zda byla tato kritéria na osobách zjevná, pachatel o nich věděl).¹⁹⁵ Dle mého názoru nelze považovat aktuální znění § 42 písm. f) PřeZ za dostatečné a zasloužilo by si ze strany zákonodárce bližší konkretizaci.

5.2.7 Další z přitěžujících okolností v judikatuře NSS

¹⁹³ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40

¹⁹⁴ § 42 písm. h) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů.

¹⁹⁵ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 40

Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků připustil možnost posoudit jako přitěžující okolnost uzavření tzv. smlouvy o pojištění proti pokutám. Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku konstatoval, že uzavření smlouvy proti pokutám vypovídá o osobě pachatele a jeho celkově negativnímu postoji k plnění povinností stanovených právními předpisy. Rovněž uvedl, že pachatel spoléhá na skutečnost, že na základě zaplacených služeb a uzavřeného pojištění nebude za toto protiprávní jednání nikterak sankcionalizován. Toto jednání shledal Nejvyšší správní soud jako vysoce společensky nebezpečné a tudíž připustil možnost posouzení takovéto skutečnosti k tíži pachatele.¹⁹⁶

Závěrem bych rád zmínil ještě další okolnost, kterou naopak dle judikatury nelze posuzovat jako přitěžující okolnost mající vliv na povahu a závažnost přestupku. Jedná se posouzení procesní taktiky a způsobu obhajoby obviněného. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, který ve své podstatě odkazuje na výše uvedený rozsudek, konstatoval *„Obstrukční jednání obviněného v průběhu správního řízení nemůže být správním orgánem použito jako přitěžující okolnost při stanovení sankce za přestupek. Uložená sankce se musí vázat toliko na posouzení protiprávního jednání, za které je obviněný trestán, a okolnosti jeho spáchání, nikoliv na procesní strategii užitou v průběhu řízení ze strany obviněného.“*¹⁹⁷ Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku zdůraznil, že volba procesní taktiky je procesním právem obviněného a nelze ji přičítat k tíži obviněného.

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, sp. zn. 4 As 199/2017.

¹⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019.

6 Zvláštní způsoby rozhodnutí v přestupkovém řízení

Zvláštní způsoby rozhodnutí v přestupkovém řízení jsou projevem zásady subsidiarity trestní represe a vůči uložení správního trestu plní alternativní funkci. Správní orgán při užití těchto zvláštních způsobů rozhodnutí sice deklaruje vinu pachatele, ovšem již nepřistupuje k uložení správního trestu. V přestupkovém zákoně jsou upraveny dva hmotněprávní instituty, a to podmíněné upuštění od uložení správního trestu a upuštění od uložení správního trestu. Uplatnění těchto dvou institutů při ukládání trestu vede rovněž k naplnění zásad individualizace a přiměřenosti správního trestu.¹⁹⁸ Důvodová zpráva k těmto institutům dodává „*Upuštění od uložení správního trestu se může jevit jako efektivní nástroj výchovného působení na pachatele jako v případě správního trestu napomenutí.*“¹⁹⁹ Pro úplnost je nutno dodat, že možnost využití těchto institutů spočívá na správním uvážení daného orgánu a rovněž na potřebě interpretace neurčitého právního pojmu „důvodně očekávat“.²⁰⁰ Do této kapitoly jsem se oproti původní osnově rozhodl zařadit rovněž i institut mimořádného snížení pokuty, a to s ohledem na jeho mimořádný charakter, na jehož základě jej lze považovat za doplňující institut ke zvláštním způsobům rozhodnutí.

6.1 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu

Podmíněné upuštění od uložení správního trestu upravuje přestupkový zákon v § 42 PřeZ. Důvodová zpráva k tomuto institutu uvádí „*Vzhledem k tomu, že pachatelem byla přestupkem způsobena škoda nebo bezdůvodné obohacení, je z hlediska zásad spravedlnosti a práv poškozeného vhodné, aby bylo od uložení správního trestu upuštěno pouze za podmínky, že pachatel tuto škodu nahradí nebo vydá bezdůvodné obohacení.*“²⁰¹ Jak vyplývá z výše citované pasáže důvodové zprávy a zákonné dikce, podmíněně upustit od uložení správního trestu může správní orgán pouze v případě, kdy byla přestupkem způsobena majetková újma (blíže viz Odstranění škodlivého následku a náhrada škody) nebo se jeho spácháním

¹⁹⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.315

¹⁹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-14]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>

²⁰⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 86.

²⁰¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-14]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>

pachatel bezdůvodně obohatil. Užitím argumentu *a contrario* lze dojít k závěru, že správní orgán nebude moci uvažovat o podmíněném upuštění od potrestání u přestupků, při jejichž spáchání nebyla způsobena majetková újma nebo získáno bezdůvodné obohacení, čímž se podmíněné upuštění od uložení správního trestu liší od „klasického“ upuštění od uložení správního trestu upraveného v § 43 PřeZ. Zákon rovněž stanovuje dvě podmínky, jejichž kumulativní naplnění je předpokladem pro možnost využití tohoto institutu. Jedná se o podmínky, jež se vážou k osobě pachatele a k povaze a závažnosti přestupku.

První z podmínek je povaha a závažnost přestupku, jež se určuje dle hledisek stanovených v § 38 PřeZ (více viz kapitola Povaha a závažnost přestupku). Zpravidla platí, že správní orgán bude uvažovat o podmíněném upuštění od uložení trestu u přestupků, které se vyznačují nižší mírou závažnosti, tudíž i nižší mírou společenské škodlivosti. Druhou z podmínek je osoba pachatele. Při hodnocení osoby pachatele bude velmi záležet, zda se bude jednat o osobu fyzickou, právnickou nebo podnikající fyzickou osobu. Zatímco u fyzické osoby bude správní orgán typicky zkoumat osobní poměry pachatele, tak u právnické a podnikající fyzické osoby vezme v potaz povahu její činnosti, a v případě právního nástupce v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody.²⁰² Ve vztahu k osobě pachatele bude rovněž důležitou okolností, zda se přestupku dopustil pachatel poprvé nebo se jedná o mnohonásobného recidivistu. V takových případech bude správní orgán zpravidla uvažovat o užití institutu podmíněného upuštění u prvopachatele přestupku.²⁰³

Správní orgán o podmíněném upuštění od uložení správního trestu vydává rozhodnutí, kterým se pachatel uznává vinným za spáchaný přestupek.²⁰⁴ Vyjma toho, však správní orgán ve výrokové části rovněž ukládá pachateli, jakým způsobem a do jaké lhůty, má dojít k nahrazení způsobené škody nebo vydání bezdůvodného obohacení. Pachatel může škodu nahradit buďto v penězích, nebo uvedením do původního stavu. Získání bezdůvodného obohacení může pachatel

²⁰² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 42.

²⁰³ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 42.

²⁰⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 42.

odčinit, jednak peněžitou náhradou nebo vydáním toho, co za zcizené obohacení utržil.²⁰⁵

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o „podmíněné“ upuštění od uložení správního trestu, je pachatel povinen dostát svému závazku a požadovanou škodu nahradit, popřípadě vydat bezdůvodné obohacení. Znění § 42 odst. 2 PřeZ ovšem upravuje tuto povinnost ještě širěji, jelikož pachatel je mimo výše zmíněné, povinen tak učinit i způsobem určeným ve výroku rozhodnutí. V opačném případě, tedy pokud by pachatel povinnost specifikovanou ve výrokové části rozhodnutí v plné výši nenahradil, anebo neučinil tak stanoveným způsobem, správní orgán by postupem podle § 99 odst. 2 PřeZ vydal nové rozhodnutí, kterým by zrušil původní výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a následně uložil správní trest. Je vhodné připomenout, že podmíněně upustit od uložení správního trestu není možné při ukládání trestu příkazem nebo příkazem na místě, jelikož zákonné ustanovení § 90 a § 92 PřeZ tento postup vylučuje.²⁰⁶

Závěrem je nutné zdůraznit, že na rozdíl od trestního zákoníku, přestupkový zákon nikterak neupravuje postup správního orgánu v případě, kdy pachatel splní všechny podmínky. Tuto skutečnost nelze dovodit ani z důvodové zprávy, a proto lze dospět k závěru, že správní orgán bude postupovat analogicky dle obdobných ustanovení trestního zákoníku (srov. § 48 odst. 6, 7 a 8 TrZ). Správní orgán by tedy po splnění podmínek, měl vydat pachateli přestupku rozhodnutí o osvědčení.²⁰⁷

6.2 Upuštění od uložení správního trestu

Upuštění od uložení správního trestu je upraveno v § 43 PřeZ a jak bylo již uvedeno v předchozí kapitole, na rozdíl od podmíněného upuštění od uložení správního trestu, se bude týkat přestupků, při jejichž spáchání nevznikla majetková újma nebo nedošlo k získání bezdůvodného obohacení.²⁰⁸ Z logické úvahy pak lze dovodit, že rozdíl spočívá taktéž ve skutečnosti, že v případě upuštění od uložení správního trestu podle § 43 PřeZ se již nejedná o podmíněné upuštění, nýbrž o nepodmíněné. Správní orgán tedy ve výroku rozhodnutí konstatuje pouze vinu

²⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.315.

²⁰⁶ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 42.

²⁰⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.316.

²⁰⁸ Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 2023-03-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravouprestupkového-prava.aspx>

pachatele a současně uvede, že od správního trestu upouští.²⁰⁹ Využití tohoto institutu je ovšem správní orgán povinen náležitě popsat v odůvodnění rozhodnutí, tak aby bylo kdykoliv přezkoumatelné.

Institut upuštění od uložení správního trestu umožňuje správnímu orgánu reagovat na situace, ve kterých by se, po uvážení všech okolností, jevílo uložení správního trestu jako příliš přísné, či neúčelné. Tento institut rovněž poskytuje správnímu orgánu možnost lépe individualizovat a diferencovat postih za spáchaný přestupek.

Pro úplnost je potřeba rovněž zmínit skutečnost, že úprava v § 43 PřeZ není v rámci přestupkového práva jedinou, jež zakotvuje možnost upuštění od uložení správního trestu.²¹⁰ Tento institut je obsažen i v několika zvláštních zákonech, které si stanovují vlastní specifické podmínky k jeho uplatnění. Například podle § 1251 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách (dále jen jako „vodní zákon“) může Česká inspekce životního prostředí upustit od uložení správního trestu za předpokladu, že pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování a znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům řízení vedlo k nepřiměřené tvrdosti.²¹¹ Na druhou stranu zvláštní zákon může užití upuštění od uložení správního trestu u některých přestupků zcela vyloučit. Příkladem může být ustanovení § 24b odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., zákon o ochraně spotřebitele, anebo ustanovení § 19b odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., zákon o technických požadavcích na výrobky.²¹² Vzájemným poměrem zvláštní a obecné úpravy upuštění od uložení správního trestu, se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud, který v jednom ze svých starších rozsudků judikoval „*Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích sice umožňuje od uložení sankce v rozhodnutí od přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku, s žalovaným však lze souhlasit v tom, že ustanovení § 22 odst. 12 zákona o přestupcích, které neumožňuje od uložení sankce podle odst. 4 uvedeného ustanovení upustit, je vůči ustanovení § 11 odst. 3 zákona*

²⁰⁹ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 43.

²¹⁰ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 43.

²¹¹ Srov. např. § 142 odst. 3 zákona č. 187/2006 Sb., zákon o nemocenském pojištění, § 38 zákona č. 76/2002 Sb. zákon o integrované prevenci.

²¹² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s.316.

o přestupcích ustanovením speciálním, a neumožňuje v daném případě od uložení sankce upustit. ²¹³ Ačkoliv se zmíněný judikát vztahuje k již neúčinnému § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, Jsem toho názoru, že ho lze aplikovat i na současné ustanovení § 43 PřeZ.

V souladu s § 43 PřeZ odst. 1 je správní orgán oprávněn upustit od uložení správního trestu v případě splnění dvou kumulativních podmínek.

První z těchto podmínek souvisí se skutečností, že nebylo konáno společné řízení o dvou nebo více přestupcích totožného pachatele. V případě společného řízení si dovoluji odkázat na kapitolu Nevedení společného řízení. Pro objasnění problematiky tohoto institutu je však nutné připomenout, že správní orgán je povinen vést společné řízení vždy, jsou-li splněny podmínky obsažené v § 88 PřeZ. V praxi může dojít k nevedení společného řízení z několika důvodů, první důvod souvisí s nerespektováním povinnosti správního orgánu společné řízení vést. Druhý důvod je spojen se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Správní orgán tedy vyčlení některý ze skutků, o nichž mělo být vedeno společné řízení, k samostatnému projednání.

Druhá podmínka je splněna v okamžiku, kdy správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za dostačující a odpovídající. V tomto případě správní orgán uzná za vhodné, že již uložený správní trest za některý z přestupků, jež byly projednány v samostatném řízení, plně postačuje k potrestání pachatele (např. uložení pokuty při horní hranici sazby).²¹⁴

Správní orgán je rovněž oprávněn upustit od uložení správního trestu z důvodu upraveného v § 43 odst. 2 PřeZ, k jehož naplnění je vyžadováno kumulativní splnění celkem čtyř podmínek. První podmínkou se rozumí závažnost přestupku, kdy správní orgán při jejím posuzování vychází z již zmiňovaných hledisek obsažených v § 38 PřeZ (blíže viz kapitola Povaha a závažnost přestupku). Ve vztahu k upuštění od uložení správního trestu platí, že čím méně závažný spáchaný přestupek je, tím spíše správní orgán zváží možnost od uložení správního trestu upustit. Druhá podmínka se vztahuje k okolnostem spáchání přestupku, i zde si dovoluji odkázat na kapitolu Okolnosti spáchání přestupku. Zpravidla však správní orgán přistoupí k upuštění od uložení správního trestu v případech, kdy

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2011, sp.zn. 9 As 76/2010.

²¹⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 43.

pachatel jednal v důsledku tíživých rodinných a osobních poměrů nebo například v nedbalostní formě zavinění. Třetí zákonnou podmínkou je posouzení osoby pachatele (blíže viz kapitola Osobní poměry pachatele). Čtvrtá podmínka v sobě zahrnuje neurčitý pojem „důvodného očekávání“, že samotné projednání přestupku před správním orgánem postačí k nápravě pachatele. Úvahu o naplnění důvodného očekávání je správní orgán povinen v odůvodnění rozhodnutí náležitě vysvětlit a podpořit relevantními argumenty.

Závěrem bych rád zmínil, že podmíněné upuštění a upuštění od uložení správního trestu jsou hmotněprávní instituty, jež je potřeba odlišovat od procesních alternativ k uložení správního trestu (tzv. odklonů), mezi které se řadí odložení věci upravené v §76 PřeZ, či dohoda o narovnání dle § 87 PřeZ.²¹⁵

6.3 Mimořádné snížení výměry pokuty

Institut mimořádného snížení pokuty nově upravil v oblasti správního trestání až aktuálně platný přestupkový zákon. Předcházející právní úprava přestupkového práva tento institut neznala.²¹⁶ Zákonodárce se v důvodové zprávě netají skutečností, že inspirací pro zakotvení tohoto institutu mu byl § 58 TrZ, který obsahuje určitou obdobu ve formě mimořádného snížení trestu odnětí svobody.²¹⁷

Institut mimořádného snížení pokuty je oprávněním správního orgánu, které mu umožňuje lépe reagovat na konkrétní okolnosti každého případu a účelněji individualizovat správní trest.²¹⁸ Jak již vyplývá ze samotného názvu, ustanovení o mimořádném snížení pokuty lze aplikovat pouze v případě ukládání správního trestu pokuty, u žádného jiného trestu nepřipadá jeho užití v úvahu. Z názvu lze taktéž dovodit, že se jedná o institut mimořádný, což potvrdil i Nejvyšší správní soud „*Mimořádné snížení výměry pokuty dle § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je mimořádným institutem (...)*“.²¹⁹ Domnívám se, že užití tohoto institutu jen na správní trest pokuty vychází z obdobného ustanovení

²¹⁵ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 43.

²¹⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. s. 86.

²¹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-14]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>.

²¹⁸ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 44.

²¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2019, sp. zn. 7 As 158/2018.

trestního zákoníku, které se vztahuje taktéž jen k jednomu druhu trestu, a to k trestu odnětí svobody. Společným znakem pokuty a trestu odnětí svobody je jejich univerzálnost, jelikož jejich uložení je možné u všech typů přestupků (v případě pokuty), popřípadě trestných činů (v případě trestu odnětí svobody).

Otázkou zůstává, zda by zákonodárce neměl do budoucna zvážit rozšíření tohoto institutu i na další druhy správních trestů, kupříkladu na trest zákazu činnosti.²²⁰ Dle mého názoru by potenciální uplatnění institutu mimořádného snížení i na druh zákazu činnosti v určitých situacích své opodstatnění zajisté našlo, avšak koncepce zákazu činnosti je v jednotlivých zákonech vymezena různorodě. V některých případech dokonce zcela absentuje vymezení spodní hranice (např. § 27 odst. 13 zákona č. 246/1992, zákon české národní rady na ochranu zvířat proti týrání), avšak je-li zákonem stanovena, nemá správní orgán žádnou možnost přizpůsobit ji konkrétním okolnostem případu (např. § 125c odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na silničních komunikacích). Dále se domnívám, že uplatnění tohoto institutu v praxi by ze strany správních orgánů bylo spíše výjimečné, a to i s ohledem na znění § 47 odst. 4 PřeZ, jež dává správnímu orgánu možnost od zbytku trvání trestu zákazu činnosti upustit, uplynula-li polovina doby, na níž byl tento druh trestu uložen a je to vzhledem k chování pachatele vhodné. Závěrem bych rád k této problematice dodal, že případné zakotvení mimořádného snížení doby zákazu činnosti by bylo zajisté vítáno, avšak to nelze považovat za stěžejní věc, jež by přinesla nějaký zásadní zlom do ukládání trestů zákazu činnosti.

Uplatnění institutu mimořádného snížení pokuty je vázáno na splnění zákonných podmínek obsažených v § 44 PřeZ, jejichž výčet je taxativní. Nutno poznamenat, že pro aplikaci tohoto institutu se nevyžaduje splnění všech stanovených podmínek zároveň, nýbrž postačí naplnění pouze jedné z nich. Tento závěr je možné dovodit právě ze zvolených formulací ve výše zmíněném ustanovení zákona, kupříkladu důvod z písm. b) by bylo jen velmi těžko realizovatelný s důvodem obsaženým v písm. d).²²¹ Okruh osob, v jejichž prospěch lze tento institut využít není nijak omezen, správní orgán je oprávněn přistoupit k mimořádnému snížení pokuty jak u fyzických, tak právnických, či podnikajících

²²⁰ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. k § 44

²²¹ 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.s. 299

fyzických osob. Pro úplnost je potřeba dodat skutečnost, že pro řádné uplatnění tohoto institutu musí být u přestupku stanovena dolní hranice pokuty. Za předpokladu, že by přestupek dolní hranici neobsahoval, pak nelze přistoupit k uplatnění mimořádného snížení, neboť z logiky věci správní orgán nemá určenou danou dolní hranici, pod níž by bylo možno trest pokuty snížit.²²² Z důvodové zprávy lze dovodit, že zakotvením tohoto institutu reagoval zákonodárce na případy, kdy by se stanovená dolní hranice pokuty jevila jako nepřiměřeně přísná i v nejnižší možné výměře a zároveň by nebyly splněny podmínky pro užití jiných institutů (např. podmíněného upuštění od potrestání, či upuštění od potrestání).²²³

6.3.1 Důvody pro mimořádné snížení pokuty

Jak bylo již zmíněno výše, zákonné podmínky jsou v § 44 PřeZ stanoveny taxativně a k uplatnění tohoto institutu postačí naplnění pouze jedné z nich. V souvislosti s problematikou důvodů pro mimořádné snížení pokuty je vhodné zmínit, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstatoval povinnost správního orgánu, zabývat se možnostmi uplatnění institutu mimořádného z úřední povinnosti, jelikož zákonodárce nekoncepoval tento institut jako návrhový.²²⁴ Nejvyšší správní soud k tomuto však dodal „ (...) a proto není i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které jej neaplikovaly.“²²⁵

První důvod upravený v § 44 odst. 1 písm. a) PřeZ souvisí s osobu pachatele a důvodným očekáváním, že vzhledem k okolnostem případu a jeho osobě je možné dosáhnout nápravy i uložením nižšího trestu. Zákon tedy stanovuje dvě podmínky, jež musejí být splněny kumulativně. Jedná se o podmínky vztahující se k osobě pachatele a okolnostem případu. Mezi okolnosti mající vliv na uplatnění tohoto institutu lze zařadit zejména polehčující okolnosti (např. věk blízký mladistvých), dále pak okolnosti mající vliv na povahu a závažnost přestupku (např. pachatel spáchal trestný čin poprvé). Při posuzování osoby pachatele přestupku je potřeba rozlišovat mezi jednotlivými osobami, tedy zda-li se jedná o fyzickou, právnickou

²²² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 44

²²³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 172 [cit. 2023-3-14]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.06. 2018, sp. zn. 4 As 96/2018.

²²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2019, sp. zn. 7 As 158/2018.

nebo podnikající fyzickou osobu (blíže viz kapitoly osobní poměry pachatele a povaha činnosti). Nutno však zmínit, že při posuzování splnění těchto podmínek by správní orgán měl brát zřetel na skutečnost, že institut mimořádného snížení pokuty je koncipován jako výjimečný. Jinak řečeno, správní orgán by měl důsledně odlišovat jednotlivé případy a k mimořádnému snížení pokuty pod dolní hranici přistoupit až teprve tehdy, odůvodňují-li to specifické okolnosti případu, jež nejsou považovány za běžné u daného přestupku.²²⁶

Druhý důvod reflektuje skutečnost, že pokus přestupku je obecně posuzován jako méně společensky škodlivý, oproti přestupkům dokonáným. Zpravidla platí, že čím blíže se pachatel pokusu přestupku přiblíží k dokonání tohoto přestupku, tím více společensky škodlivé dané jednání bude, ostatně jak již bylo uvedeno v kapitole pojednávající o pokusu přestupku, jakožto o okolnosti mající vliv na určení druhu a výměry správního trestu. Pravděpodobně i z tohoto důvodu nejspíše zákonodárce zařadil pokus přestupku mezi podmínky odůvodňující mimořádné snížení pokuty. Na druhou stranu je však důležité zmínit, že i zde je považováno za nutnost podrobné odůvodnění ze strany správního orgánu, ve kterém by správní orgán měl podrobně popsat, jaké úvahy a okolnosti ho k přistoupení k mimořádnému snížení vedly.²²⁷ Domnívám se, že samotné spáchání přestupku ve stádiu pokusu k uplatnění tohoto institutu postačovat nebude a správní orgán by měl vždy ještě hodnotit i další významné okolnosti.

Třetí důvod mimořádného snížení pokuty zákonodárce spojil s neurčitým pojmem „nepřiměřeně přísná“. Není pochyb o tom, že zákonodárce vycházel z již zmiňovaného § 58 TrZ, jelikož toto ustanovení s pojmem „nepřiměřeně přísný“ přímo pracuje. Otázkou zůstává, dle jakých kritérií by správní orgán měl nepřiměřenou přísnost trestu posuzovat. Jak totiž uvádí Jílková, pojem nepřiměřené přísnosti nelze zaměňovat s obecnou nepřiměřeností, ani se zjevnou nepřiměřeností správních trestů dle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, s čímž se plně ztotožňuji.²²⁸

²²⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 44.

²²⁷ 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. s. 301

²²⁸ JÍLKOVÁ, Nikola. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu. *Bulletin advokacie* [online]. Česká advokátní komora, 2018, roč. 2018, č. 7-8, s. 28-31 Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_7-8_2018_web.pdf

Dle mého názoru by správní orgán při určování nepřiměřeně přísné pokuty měl vycházet zejména z osobních a majetkových poměrů pachatele, jelikož právě na jejich základě lze spolehlivě určit reálný dopad uložené pokuty do sociální a majetkové sféry pachatele. K obdobnému závěru došel i Nejvyšší správní soud, který v jednom ze svých rozsudků konstatovat „*Stěžovatel uvádí, že v jeho případě mělo být aplikováno písm. c) citovaného ustanovení, což zakládá na tvrzení, že pokuta 2500 Kč uložená na spodní hranici zákonné sazby je v jeho případě nepřiměřeně přísná. Toto tvrzení však nijak nekonkretizuje, nedokládá své osobní poměry, aby osvětlil nepřiměřenou přísnost uložené pokuty a takové skutečnosti ani nijak nevyplývají ze spisu (...) Co se týče osobních poměrů stěžovatele, a ni z de ze spisu či z tvrzení stěžovatele nelze zjistit žádné mimořádné okolnosti.*“²²⁹ V tomtéž rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že ani jiné okolnosti (zejm. polehčující okolnosti) případu neodůvodňovali užití institutu mimořádného snížení pokuty. V návaznosti na výše zmíněné je vhodné rovněž zmínit, že Nejvyšší správní soud se ve svém dalším rozsudku plně ztotožnil se závěrem Krajského soudu a dodal „*Krajský soud kromě hodnocení "přísnosti sankce" co do její výše též výslovně v bodě 52 poukázal na to, že u takto nízkých částek zákonné spodní hranice pokuty o uplatnění důvodu dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti ostatně prakticky uvažovat ani nelze.*“²³⁰ Závěrem konstatuji, že posouzení „nepřiměřeně přísné pokuty“ bude vždy záležet na konkrétních okolnostech daného případu zejména osobních a majetkových poměrů pachatele. Rovněž lze na základě judikatury předpokládat, že správní orgán posoudí spíše jako nepřiměřeně přísnou pokutu, jež bude sice uložena při spodní hranici sazby, avšak její výše bude dosahovat vyšších desítek, či dokonce stovek tisíc korun, než pokutu, jejíž výše se bude pohybovat v řádech jednotek tisíců.

Čtvrtý důvod mimořádného snížení pokuty se váže k překročení mezi okolností vylučujících protiprávnost. Vzhledem ke skutečnosti, že tento důvod je rovněž možné hodnotit jako polehčující okolnost, jež má vliv na určení druhu a výměry trestu, tak dovoluji odkázat k bližšímu vysvětlení této problematiky na kapitulu Překročení mezi okolností vylučujících protiprávnost. Dlužno poznamenat, že k užití tohoto důvodu pro mimořádné snížení pokuty, může správní orgán přistoupit pouze v případě, kdy by překročení mezi okolností vylučujících

²²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 4 As 96/2018.

²³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, sp. zn. 5 As 9/2019.

protiprávnost bylo na samé hranici společenské škodlivosti. Jinak řečeno, společenská škodlivost spáchaného přestupku by byla natolik nízká, že by se i uložení pokuty při dolní sazbě jevílo pro pachatele jako nepřiměřeně přísné.²³¹

Zákonný výčet uvedený v § 44 PřZ nelze považovat za jediný, na jehož základě je správní orgán oprávněn přistoupit ke snížení pokuty. Zvláštní zákony totiž mohou stanovit i další důvody pro snížení hranice pokuty. Příkladem může být § 22 ba odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., zákon o ochraně hospodářské soutěže. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže může na základě tohoto ustanovení snížit pokutu až o 50% za předpokladu, že soutěžitel (pachatel přestupku) předloží úřadu informace o utajované horizontální dohodě, které mají významnou přidanou důkazní hodnotu ve vztahu k důkazní hodnotě podkladů a informací úřadem již získaných. V tomto případě se však nejedná o mimořádné snížení pokuty v pravém slova smyslu, jelikož dolní hranice sazby zde stanovena není. Snížení pokuty podle tohoto ustanovení tedy bude mít spíše povahu polehčující okolnosti.²³²

I přesto, že přistoupení k institutu mimořádnému snížení je ponecháno na správním uvážení správního orgánu, nejedná se o institut nikterak neomezený. Správní orgán totiž dle § 44 odst. 2 může snížit výši pokuty pod dolní hranici zákonné sazby, avšak výše uložené pokuty se musí rovnat alespoň jedné pětině dolní hranice sazby stanovené zákonem. Za předpokladu, že by správní orgán při vydání rozhodnutí tento požadavek nedodržel, či by stanovenou hranici překročil, bylo by takové rozhodnutí stíženo vadou nezákonnosti.²³³

²³¹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 44.

²³² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 111

²³³ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 44.

7 Ukládání správních trestů za více přestupků

Uložení správního trestu za více přestupků (tzv. úhrnného trestu) přichází, dle § 41 odst. 1 PřeZ, v úvahu za situace, pokud se daný pachatel dopustí dvou a více přestupků, které jsou projednány ve společném řízení. Podmínky pro vedení společného řízení jsou pak obsaženy v § 88 PřeZ. Jak již bylo uvedeno v rámci předchozích kapitol, společné řízení je povinen správní orgán nařídit z úřední povinnosti tehdy, spáchal-li pachatel nebo více podezřelých, dva nebo více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný tentýž správní orgán.²³⁴

Nutno poznamenat, že pro správní orgán je rovněž podstatné, v jaké formě souběhu se pachatel spáchání více přestupků dopustil. Předně je však vhodné připomenout, že zákonná definice souběhu v současné přestupkové právní úpravě neexistuje, tudíž je potřeba ji dovodit z odborné literatury, především pak z teorie trestního práva.²³⁵ K užití analogie při ukládání trestu za souběh přestupků se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku přisvědčil k možnosti přiměřeného uplatnění principů ovládajících souběh trestných činů.²³⁶ Systematizace souběhů v rámci přestupkové úpravy je tedy totožná s naukou trestního práva, kdy z teoretického pohledu nevykazují souběhy přestupků výrazných rozdílů oproti souběhům v trestním právu. Souběhy přestupku lze dělit na jednočinný, či vícečinný, případně na stejnorodý a nestejnorodý. Jednočinný a vícečinný souběh se odlišují počtem skutků, kterými pachatel naplnil skutkovou podstatu více přestupků. V případě stejnorodého a nestejnorodého souběhu se posuzuje, zda pachatel spáchal přestupky stejného (např. proti majetku) anebo odlišného druhu (proti majetku a občanskému soužití). V praxi se lze setkat s celou řadou vzájemných kombinací těchto souběhů, kupříkladu jednočinný souběh nestejnorodý, vícečinný stejnorodý (popřípadě nestejnorodý).²³⁷

²³⁴ § 88 odst. 1 a odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších právních předpisů.

²³⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 318.

²³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

²³⁷ 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 s.286.

Za připomenutí rovněž stojí skutečnost, že zákonodárce v současně platné zákonné úpravě nezakotvil institut souhrnného trestu, jako tomu je v trestním zákoníku. Nejvyšší správní soud se absencí souhrnného trestu v přestupkové právní úpravě mnohokrát zabýval, a to již za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., zákon České národní rady o přestupcích. V jednom ze svých rozsudků konstatoval, že pro uplatnění institutu souhrnného trestu obsaženého v trestním zákoníku chybí v přestupkovém právu dostatečný právní podklad, avšak za předpokladu řádného odůvodnění všech souvislostí neshledal důvod k nemožnosti aplikování principů, jež jsou pro souhrnný trest charakteristické. Zpravidla se jedná o povinnost správního orgánu přihlídnout k trestům uloženým dříve za sbíhající se přestupky.²³⁸ Nejvyšší správní soud tedy dovodil možnost užití principů souhrnného trestu i na trestání souběhů přestupků, kdy lze poukázat na institut upuštění od uložení správního trestu upravený v § 43 odst. 1 PřeZ, na jehož základě může správní orgán od uložení trestu upustit, shledá-li trest uložený v samostatném řízení jako odpovídající tomu, který by byl uložen v řízení společném. Dále je možné taktéž odkázat na § 76 odst. 4 písm. a) PřeZ, na základě kterého správní orgán je oprávněn věc odložit v případě, že podezřelý z přestupku spáchal více přestupků v jednočinném souběhu, pro které nebylo vedeno společné řízení a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za dostačující.²³⁹

Plně se ztotožňuji s názorem, že výslovné neupravení možnosti uložit souhrnný trest v přestupkovém řízení má svůj důvod. S největší pravděpodobností se jedná o skutečnosti, že zatímco v případě trestního práva rozhoduje jediný orgán, a to soud, v případě přestupků se jedná o různorodé správní orgány, které nejsou spojeny žádnými pravidly ani hierarchickým uspořádáním.²⁴⁰ Vzhledem k výše zmíněnému se dále domnívám, že pokud by byl souhrnný trest upraven v přestupkové úpravě obdobně jako tomu je v § 43 odst. 2 TrZ, správní orgány by při rušení výroků o trestu předchozího rozhodnutí narážely na nedostatek pravomoci, potažmo na nedostatek věcné příslušnosti, jehož důsledkem by mohla být nezákonnost rozhodnutí. Za předpokladu, že by se zákonodárce někdy v budoucnu rozhodl pro úpravu souhrnného trestu v přestupkové právní úpravě,

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

²³⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 43.

²⁴⁰ BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, k § 43.

bylo by nanejvýš vhodné, stanovit specifické podmínky aplikovatelné na roztržštěnou oblast správního trestání přestupků.

Správní orgán při trestání souběhu přestupků může uplatnit jednu ze tří zásad uplatňovaných v českém právním řádu. Přestupkový zákon však zakotvuje pouze zásadu absorpční v § 41 odst. 1 PřeZ a zásadu asperační v ustanovení následujícím, tedy v § 41 odst. 2 PřeZ.²⁴¹ Kumulativní zásadu obecná úprava přestupkového zákona nezakotvuje, leč v § 41 odst. 3 PřeZ lze nalézt prvek, který je právě pro tuto zásadu charakteristický. Jedná se o uložení i jiného druhu trestu, který by bylo možné uložit za některý ze společně projednávaných přestupků, a to spolu s trestem vyměřeným podle zásady absorpční, či asperační.²⁴²

7.1 Zásada absorpční

Podstata absorpční zásady spočívá ve skutečnosti, že při ukládání trestu za dva a více přestupků projednávaných ve společném řízení, bude uložen trest podle ustanovení nejpřísněji trestaného přestupku.²⁴³ Posouzení nejpřísněji trestaného přestupku spočívá plně na uvážení správního orgánu. S ohledem na skutečnost, že pokuta je považována za trest univerzální, správní orgán tak bude nejčastěji posuzovat přísnost trestů podle výše horní hranice sazby pokut, které za dané přestupky hrozí.²⁴⁴ Důvodová zpráva k tomuto dodává „*Horní hranice nemusí být stanovena pouze pevnou částkou, ale ve výjimečných případech též procentní sazbou, kdy základ tvoří například výše obratu, zisku apod. Pokud je pokuta stanovena procentní sazbou z obratu, obvykle ustanovení obsahuje maximální možnou výši pokuty. V takovém případě se použije pro určení závažnosti přestupku tato výše. Pokud v zákoně toto upraveno nebude, bude procentní sazba považována za nejvyšší sazbu (neboť vlastně nemá určenou obecnou horní hranici).*“²⁴⁵ Rovněž si lze představit situaci, kdy horní hranice sazby pokuty budou určeny zcela shodně,

²⁴¹ MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích - vždy ve prospěch pachatele?. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA* 2 [online]. 2020 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.17.

²⁴² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. s. 324.

²⁴³ 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. s.288..

²⁴⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 41.

²⁴⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

ovšem u jednoho ze společně projednávaných přestupků bude taktéž stanovena dolní hranice sazby pokuty. Za tohoto předpokladu by správní orgán měl posuzovat jako přísněji trestaný přestupek se stanovenou dolní hranicí (blíže popsáno v kapitole Druhy správních trestů).²⁴⁶ Správní orgán však taktéž může jako nejpřísněji trestaný přestupek označit i ten, od jehož uložení nelze upustit, anebo za který je možné uložit správní trest zákazu činnosti.²⁴⁷

Jak bylo již zmíněno výše, v praxi mohou nastat situace, kdy horní hranice sazby pokuty jsou stanoveny zcela shodně. V takovém případě přestupkový zákon v § 41 odst. 1 poskytuje správnímu orgánu jakési vodítko, dle kterého se správní trest při uplatnění zásady absorpce uloží za přestupek, jenž bude považovat správní orgán za nejzávažnější.²⁴⁸ Určení míry závažnosti společně projednávaných přestupků je opět plně na uvážení správního orgánu, který závažnost přestupku posoudí vždy podle zákonných kritérií obsažených v § 38 PřeZ a zvážení všech dalších relevantních okolností daného případu. Zásadním kritériem pro určení míry závažnosti přestupku je zejména charakter individuálního objektu přestupku, tedy chráněný zájem, proti němuž spácháním přestupku pachatel směřuje. (blíže viz kapitola Povaha a závažnost přestupku).²⁴⁹

Ze znění § 41 odst. 1 PřeZ vyplývá, že uplatnění zásady absorpce a s ním spojené uplatnění úhrnného trestu je spojeno s konáním společného řízení, ostatně jak již to bylo několikrát v rámci této kapitoly zmíněno. Judikatura Nejvyššího správního soudu se již za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích, opakovaně zabývala otázkou, zda se zásada absorpce uplatní i v případě ukládání trestů za souběh přestupků, ačkoliv nebylo vedeno společné řízení. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozsudků konstatoval, že pokud správní orgán nevedl společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, ačkoliv tak byl ze zákona povinen, nejedná se vždy o vadu řízení za předpokladu řádného odůvodnění správního orgánu, z něhož je patrná aplikace absorpční zásady i na související

²⁴⁶ 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. s.289..

²⁴⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 41

²⁴⁸ 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. s.289.

²⁴⁹ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, k § 41

samostatné řízení.²⁵⁰ Nejvyšší správní soud k tomuto dodává „*Byť by přestupky, jichž se pachatel dopustí v souběhu, měly být projednány ve společném řízení, samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích [pozn. autora zákona č. 200/1990 Sb.] nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. K nezákonnosti by mohlo dojít pouze tehdy, byly-li by přestupky projednány v samostatných řízeních a u v pořadí druhého (či dalšího) rozhodnutí by nebyla dodržena absorpční zásada*“²⁵¹ Pro úplnost je vhodné připomenout, že ani již uložený trest za přestupek v jednom řízení, nebrání pozdějšímu projednání dalších souběžně spáchaných přestupků, avšak správní orgán je povinen v souladu se zásadou absorpce přihlídnout k již uloženému trestu.²⁵²

Vezmeme-li v potaz výše zmíněné, lze dojít k jednoznačnému názoru, že pro uložení správního trestu za sbíhající se přestupky (tzv. úhrnného trestu) není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, jelikož společné řízení lze chápat jako pouhou procesní cestu, které může, ovšem nutně nemusí, vést k naplnění principu absorpce. Dlužno však poznamenat, že při trestání přestupků, u nichž nebylo vedeno společné řízení, nepřihlíží správní orgán k absorpční zásadě dle ust. § 41 odst. 2 PřeZ, avšak na základě hlediska obsaženého v § 37 písm. b) PřeZ (podrobněji viz kapitola Nevedení společného řízení).²⁵³ Pokud by totiž správní orgán postupoval analogicky dle § 41 odst. 1 PřeZ, musel by zrušit předchozí výrok o trestu a následně uložit souhrnný trest, což v přestupkové právní úpravě není možné.

Při aplikaci § 37 písm. b) PřeZ v souladu se zásadou absorpce správní orgán uváží případnou výši trestu, jež by hrozila při projednávání přestupků ve společném řízení, posléze zohlední již uložený trest (popř. uložené tresty) za sbíhající se přestupky, jež byly projednány v samostatném řízení. Po přihlídnutí ke všem zmíněným hlediskům následně rozhodne o uložení zpravidla mírnějšího správního trestu za aktuálně projednávaný přestupek. Užití slovního spojení „zpravidla mírnějšího“ je velmi důležité, jelikož není vyloučeno ani uložení správního trestu

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009 sp. zn. 1 As 28/2009.

²⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6. 2018, sp. zn. 1 As 255/2017.

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1. 2020, sp. zn. 9 As 246/2018.

²⁵³ Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, Závěr č. 177/2022 - Uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích, Ministerstvo vnitra [cit. 17.03.2023]. dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131079?dokumentVyzaz=z%C3%A1sad+absorpce&hash=mat ch-0&citation=unit-10#unit-10>.

při horní hranici sazby, a to zejména s ohledem na vysokou závažnost spáchaného přestupku. Správní orgán bude povinen si takovýto postup řádně odůvodnit, aby předešel případné nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí. Na druhou stranu tento postup bude užit spíše výjimečně, ovšem pokud k němu správní orgán přistoupí, neměl by součet uložených správních trestů překročit horní hranici nejpřísněji trestaného přestupku.²⁵⁴

V neposlední řadě bych rád poukázal na závěr, k němuž došel poradní sbor Ministra Vnitra ČR: „*Výše uvedený závěr však bude možné použít zásadně pouze tehdy, bude-li k projednání sbíhajících se přestupků příslušný stejný správní orgán, neboť v opačném případě by mohlo dojít k porušení principu předvídatelnosti a legitimního očekávání, jakož i principu procesní rovnosti, neboť správní orgán projednávající další přestupek téhož pachatele by se o jeho dříve projednaném přestupku jiným správním orgánem nemusel vůbec dozvědět (...)*“,²⁵⁵ Nutno dodat, že s tímto závěrem se zcela neztotožňuji, jelikož již ze znění důvodové zprávy lze dovodit, že zákonodárce jako nejčastější důvod neprojednání sbíhajících se přestupků ve společném řízení uvádí právě rozdílnou příslušnost správních orgánů.²⁵⁶ Záměrně v tomto případě užívám slovního spojení „zcela neztotožňuji“, jelikož se sborem ministra vnitra ztotožňuji v závěru, že některé právní orgány projednávající další přestupky téhož pachatele se nemusejí o již uložených trestech vůbec dozvědět. V tomto směru je vhodné zákonodárci vytknout neexistenci úplné centrální evidence přestupků, která sice existuje, ovšem v současné době se v ní evidují pouze některé přestupky.²⁵⁷

Sbor ministra vnitra ve svém závěru nikterak neuvádí, na základě jakých pramenů k výše uvedenému dospěl. Na druhou stranu, na podporu své argumentace uvedl rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž ovšem označil za naprosto specifický případ, vymykající se dosavadní rozhodovací praxi. Nutno poznamenat,

²⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 327

²⁵⁵ Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, Závěr č. 177/2022 - Uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích, Ministerstvo vnitra [cit. 17.03.2023]. dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131079?dokumentVyzraz=z%C3%A1sad+absorpce&hash=mat ch-0&citation=unit-10#unit-10>.

²⁵⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=5>.

²⁵⁷ STRAKOŠ, Jan. Informační systém evidence přestupků (ISEP) a jeho využití ve správním trestání. *Správní právo* [online]. 2019, LII, Správní právo 4/2019., 217-235 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-4-2019.aspx>

že po analýze tohoto rozsudku jsem nenabyl stejného dojmu jako sbor ministra vnitra, nýbrž dokonce jsem dospěl k názoru opačnému. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku uplatněním zásady absorpce vcelku podrobně zaobíral, avšak v konečném odůvodnění přisvědčil k užití zásady absorpce i v případě, kdy je k projednání souběžně spáchaných přestupků oprávněno více místně příslušných správních orgánů.²⁵⁸

V neposlední řadě bych rád dodal, že absorpční zásada slouží zpravidla ve prospěch obviněného a svým způsobem zabraňuje ukládání zjevně nepřiměřených správních trestů. Případné neuplatnění absorpční zásady při nevedení společného řízení z důvodu rozdílné příslušnosti správních orgánů, by dle jeho názoru, bylo chybou poškozující pachatele přestupku, který by tímto přišel o onu „výhodnou“ formu potrestání spočívající v uložení spravedlivého a přiměřeného trestu odpovídajícímu povaze a závažnosti spáchání přestupku.²⁵⁹

7.2 Zásada asperační

Zásada asperační je v přestupkovém zákoně upravena v § 41 odst. 2 PřeZ. Ze znění tohoto ustanovení lze určit projev zásady asperační spočívající ve skutečnosti, že správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Asperační zásada ve svém smyslu tedy přispívá k možnosti lepší individualizace trestu správním orgánem, a to u pachatelů, kteří se dopustí více přestupků ve vzájemném souběhu a k jejich potrestání nebude postačovat uložení trestu podle zásady absorpční. Nutno zdůraznit, že uplatnění této zásady je toliko možné jen u správního trestu pokuty.²⁶⁰ Důvodová zpráva o zásadě asperační hovoří jako o doplňku zásady absorpční, kdy je její uplatnění ponecháno čistě na úvaze správního orgánu.²⁶¹

²⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4. 2018, sp. zn. 2 As 426/2017.

²⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 323

²⁶⁰ 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. s. 288

²⁶¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Za zmínku však stojí, že právě možnost správního uvážení bez specifikace bližších podmínek uplatnění asperační zásady, vzbuzuje pochyby o možnosti její aplikace v praxi dle přestupkového zákona.²⁶² Ze znění § 41 odst. 1 a odst. 2 PřeZ totiž není zcela zřejmé kdy má správní orgán postupovat dle odstavce prvního, popřípadě za jakých okolností má uloženou pokutu zostřit užitím zásady asperační. K odstranění těchto pochybností by zajisté přispělo, pokud by ze zákonné úpravy byl lépe odvoditelný vzájemný poměr těchto dvou odstavců, tedy zda-li jsou vůči sobě v poměru speciality, či subsidiarity.²⁶³ Kopecký se na základě nejasnosti těchto poměrů domnívá, že ustanovení o asperační zásadě bude v praxi téměř neaplikovatelné, jelikož při rozporu dvou zákonných ustanovení nelze užít to, jež by bylo po pachatele přísnější.²⁶⁴

Původ tohoto matoucího znění zákona lze hledat ještě v legislativním procesu, v němž zákonodárce nakonec upustil od původního návrhu přestupkového zákona, ve kterém bylo pracováno s tzv. triparticí přestupků (zvláště závažné přestupky, závažné přestupky, ostatní přestupky). Z původního znění § 41 odst. 2 PřeZ bylo tedy vypuštěno „za zvláště závažný přestupek“, ovšem zbývající část ustanovení zůstala beze změny. Na základě skutečností, jež byly uvedeny výše se lze domnívat, že uplatní-li správní orgán zásadu asperace a zostří pokutu nad rámeč horní sazby, měl by v takovém případě postupovat s ohledem na všechny okolnosti daného případu relevantní pro určení druhu a výměry trestu a svůj postup náležitě zdůvodnit.²⁶⁵

Závěrem lze konstatovat, že v případě asperační zásady by zákonodárce měl uvažovat o možném doplnění a bližší konkretizaci tohoto ustanovení, tak, aby správní orgány mohli bezproblémově rozpoznat situace, kdy mají k uplatnění asperační zásady přistoupit a ukládaný trest zostřit nad rámeč horní sazby.

7.3 Kumulativní metoda

Podstata kumulativní metody v její „klasické“ (trestněprávní) podobě spočívá ve skutečnosti, že se uloží trest rovnající se součtu všech trestů, které

²⁶² MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích - vždy ve prospěch pachatele?. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 2* [online]. 2020 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.17.

²⁶³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. s. 325

²⁶⁴ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. s. 284.

²⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 325

přicházejí v úvahu za jednotlivé sbíhající se trestné činy.²⁶⁶ Jak již bylo zmíněno výše, přestupkový zákon s kumulativní metodou v její „klasické“ podobě nepracuje. Charakteristické rysy této metody však lze nalézt v § 41 odst. 3 PřeZ, dle kterého je správní orgán oprávněn uložit vedle správních trestů uložených podle odstavce 1 nebo 2 i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možné uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. Na druhou stranu uplatnění tohoto ustanovení nebude možné vždy, jelikož správní orgán je povinen brát ohled na znění § 36 PřeZ, na jehož základě nelze uložit napomenutí společně s pokutou.

Otázkou uplatnění kumulativní metody při trestání souběhů přestupků se v českém právním řádu zabývá též judikatura soudů. Za zmínku zajisté stojí rozsudek Vrchního soudu v Praze, který lze i v současné době považovat za velmi aktuální. Vrchní soud v Praze tehdy ke kumulativní metodě konstatoval „*Není tedy možné stanovit pokuty za jednotlivé delikty a výslednou (celkovou) pokutu rovnající se součtu "dílčích pokut" podle kumulativní zásady (quod delicta, tot poenae). Takovýto postup by v krajním případě znamenal, že by za jediné protiprávní jednání bylo možno uložit i sankci několikanásobně přesahující zákonem stanovenou horní hranici. Použití kumulativní metody je našemu právnímu řádu (na rozdíl od právních řádů některých jiných států) vůbec cizí.*“²⁶⁷ Tento závěr Vrchního soudu přetrvává i v aktuální rozhodovací praxi, tudíž uplatnění kumulativní metody v její „klasické“ podobě je vyloučeno.²⁶⁸

Argumenty svědčící proti uplatnění kumulativní metody v přestupkovém právu spočívají většinou ve skutečnosti, že součet všech samostatně uložených trestů by pro pachatele přestupku byl příliš tvrdý. Tvrdost tohoto trestu by byla pravděpodobně nejvíce pocíťována u správního trestu pokuty, jelikož právě u něj by mohlo uplatněním kumulativní zásady dojít k mnohonásobnému překročení maximální zákonné horní hranice pokuty. Dalším nepříznivým následkem, který by pravděpodobně uplatnění kumulativní metody bez jakýchkoliv korektivů přineslo, je ukládání likvidačních pokut a s tím i spojená jejich nevymahatelnost.²⁶⁹

²⁶⁶ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník I: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 584.

²⁶⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12. 1995, sp. zn. 6 A 216/93.

²⁶⁸ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.8. 2021, sp. zn. 6 As 29/2020, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3. 2021, sp. zn. 5 As 226/2019.

²⁶⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022 s. 322, 323.

Závěr

Ukládání správních trestů doznalo od přijetí přestupkového zákona v roce 2017 jen mála změn. Většina ustanovení přestupkového zákona, jež se vztahují k ukládání správních trestů, nedoznalo dokonce změny žádné. I z tohoto lze dovodit, že zákonodárce prozatím nepovažuje za nutné do aktuálně platné přestupkové úpravy nějak zasahovat, ostatně spoustu aplikačních problémů za něj vyřešila judikatura soudů, případně správní orgány samotné. Dílčím cílem této diplomové práce bylo blíže poukázat na některé z institutů trestního práva, jejichž zněním se zákonodárce inspiroval a přenesl jejich význam i do ukládání správních trestů. Nutno podotknout, že inspirace trestním zákoníkem v případě ukládání správních trestů za přestupky je zřejmá u vícero ustanovení a zákonodárce se tím netají ani v důvodové zprávě. V průběhu psaní této diplomové práce vyvstala otázka, zda-li je toto potencionální sblížení trestního a přestupkového práva v rámci ukládání trestů žádoucí, či nikoliv. Osobně jsem dospěl k závěru, že inspirace trestním právem není v rámci ukládání správních trestů na škodu, jelikož obě dvě oblasti spolu poměrně souvisejí. Na druhou stranu za jistý nedostatek lze považovat nutnost častého využití analogie z trestněprávní teorie a judikatury k bližšímu dovození některých klíčových hledisek pro uložení správního trestu. Zákonodárce by měl tedy uvažovat o možném budoucím doplnění, tak, aby nebylo využití analogie z trestního práva třeba. Nutnost využití analogie může taktéž pramenit ze skutečnosti, že ukládání správních trestů v přestupkovém zákoně působí při bližším pohledu poněkud neúplně, či nedodělaně. Otázkou však zůstává, zda-li nebylo úmyslem zákonodárce ponechat ukládání správních trestů podle přestupkového zákona jako neúplné oproti trestněprávní úpravě. Zodpovězení této otázky však ponechávám na dalších autorech, jež se budou touto problematikou zabývat.

Hlavním cílem této práce bylo blíže představit a následně podrobit kritickému zhodnocení aktuální právní úpravy týkající se ukládání správních trestů podle přestupkového zákona. Při bližším zkoumání současné právní úpravy nelze jednoznačně říci, že ustanovení vztahující se k ukládání správních trestů by vykazovala nějaké větší nedostatky, které by v aplikační praxi způsobovaly závažnější problémy. Na druhou stranu není možné hovořit ani o její pomyslné

dokonalosti, jelikož stále přetrvává spousta sporných otázek, na které se v této diplomové práci snažím poukázat a podrobit je bližšímu rozboru.

Při zpracování kapitoly Správní tresty a jejich druhy jsem došel k závěru, že vymezení druhů správních trestů za přestupky lze, i s přihlédnutím k trestům obsažených ve zvláštních zákonech, považovat za plně dostačující. Nedostatek pak spatřuji v široce stanoveném sankčním rozmezí pokuty u některých přestupků.

Při zpracování kapitoly Obecná pravidla pro určení druhu a výměry správního trestu jsem dospěl k závěru, že zákonodárcem zvolený demonstrativní výčet lze jedinečně ocenit, jelikož tak umožnil správním orgánům lépe reagovat na možná úskalí spojená s výkonem jejich činnosti ve specifické oblasti správního práva.

Při zpracování kapitoly Povaha a závažnost přestupku za nedostatek, který může být předmětem řady sporných otázek, považuji absenci bližší systematizace chráněným zájmů jako tomu je například v trestním zákoníku. Na druhou stranu je potřeba zabývat se otázkou, zda je systematizace chráněných zájmů v přestupkové právní úpravě vůbec proveditelná.

V kapitole Polehčujících a přitěžujících okolností lze považovat za problematické zejména nutnost užití analogie při bližším vymezení jednotlivých okolností. Bližší konkretizace jednotlivých polehčujících a přitěžujících okolností by rovněž nebyla na škodu, a to i přesto, že by tím zákonodárce ve prospěch posílení právní jistoty a legitimního očekávání mírně omezil možnost správního uvážení správního orgánu.

Při zpracování kapitoly Zvláštních způsobů rozhodnutí ve věci správního trestu jsem dospěl k závěru, že jako problematická se může jevit absence bližší konkretizace případů, kdy se pachatel při podmíněném upuštění od uložení správního trestu osvědčil. Zákonodárce by zde měl uvažovat o případné doplňující novele, která by toto ustanovení blíže konkretizovala. Zákonodárce by rovněž mohl zvážit rozšíření institutu mimořádného snížení i na další správní tresty, zejména zákaz činnosti.

Při zpracování kapitoly Ukládání správních trestů za více přestupků bych zmínil zejména otázku týkající se asperační zásady a její použitelnosti v rámci ukládání správních trestů, jelikož objasnění této nejasnosti není možné dovést ani

z judikatury soudů. Za použití odborné literatury jsem dospěl k závěru, že uplatnění této zásady není v její aktuální podobě možné.

V úvodní části této diplomové práce jsem rovněž vyslovil domněnku spočívající v ověření, či vyvrácení skutečnosti, že ukládání správních trestů za přestupky se již dávno netýká pouze méně společensky škodlivých protiprávních jednání, ale mohou zde být ukládány i mnohamilionové sankce. Dle mého názoru se mi moje původní domněnka potvrdila, jelikož jsem se při psaní této diplomové práce pravidelně setkával s rozhodnutími správních orgánů, či rozsudky soudů, které tuto domněnku potvrzují. Jednalo se zejména o rozhodnutí správních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí, energetiky, či hospodářské soutěže. Potvrzení této domněnky mne pouze utvrdilo v mém závěru, že ukládání správních trestů tvoří neodmyslitelnou součást právního řádu a nelze jej přehlížet, či dokonce považovat za pouhou méněcennou náhražku trestního práva.

Seznam použitých pramenů:

Seznam literatury:

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.

BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. ASPI_ID KO250_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BRÁZDA, Jan. *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně: praktická příručka*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-664-4.

DRAŠTÍK, Antonín. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře WoltersKluwer. ISBN 978-80-7478-790-4.

FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2021. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-531-9.

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

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

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář. 6. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

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 978-8--7400-772-9.

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

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.

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

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 9788075022127.

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

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-612-5.

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

ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník I: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

Internetové články:

DRÁPAL, J. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo*. [online]. 2018, č. 7, s. 414-432 [cit. 2023-2-22]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-7-2018.aspx>.

JÍLKOVÁ, N. Ukládání správních trestů za účinnosti nové právní úpravy (nejen na příkladu přitěžujících a polehčujících okolností). *Časopis pro správní vědu a praxi*. [online]. 2018, č. 2, s. 316 [cit. 2023-3-10]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2018-2-6>

JÍLKOVÁ, Nikola. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu. *Bulletin advokacie* [online]. Česká advokátní komora, 2018, roč. 2018, č. 7-8, s. 28-31 Dostupné z: https://www.cak.cz/assets/komora/bulletin-advokacie/ba_7-8_2018_web.pdf

KOLMAN, Petr a Tomáš GRYGAR. Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním - Část I. *Právní prostor* [online]. 04. 03. 2021, 2021 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/vybrane-otazky-zakazu-reformatio-peius-ve-spravnim-pravu-trestnim>

KOLMAN, Petr a Tomáš GRYGAR. Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním - Část II. *Právní prostor* [online]. 11.03.2021, 2021 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/o-vybrane-otazky-zakazu-reformatio-peius-ve-spravnim-pravu-trestnim-cast-ii>

KOPECKÝ, Martin. K OTÁZCE UPLATŇOVÁNÍ ZÁKAZU REFORMACE IN PEIUS VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ OBECNÉM A TRESTNÍM. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA I* [online]. 2010, č. 1/10, 203-211 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/869/Iurid_1_2010_17_kopecky.pdf.

KOPECKÝ, Martin. Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva). *Právník* [online]. Ústav státu a práva AV ČR, 2020, roč. 159, č. 2, 127-141 [cit. 2023-03-27]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2020/2/3.Kopeck%C3%BD_127-141_2_2020.pdf

MALAST, Jan. Společné řízení o přestupcích - vždy ve prospěch pachatele?. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA* 2 [online]. 2020 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.17.

POTĚŠIL, Lukáš. Nová právní úprava správního trestání, část I. *Právní prostor* [online]. 2007 [cit. 2023-03-14]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>

PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. [online]. 2014, č. 1-2, s. 16-27 [cit. 2023-3-23]. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/47200/1/2>.

STRAKOŠ, Jan. Informační systém evidence přestupků (ISEP) a jeho využití ve správním trestání. *Správní právo* [online]. 2019, LII, *Správní právo* 4/2019,, 217-235 [cit. 2023-03-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-4-2019.aspx>

ŠTREJTOVÁ, Kateřina. Zásada „ne bis in idem“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení. *Právní prostor* [online]. 2015 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni>

ZÁLIŠ, Pavel. Ukládání správních trestů s důrazem na polehčující a přitěžující okolnosti. *Bulletin-advokacie* [online]. 2019 [cit. 2023-03-29]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/ukladani-spravnich-trestu-s-durazem-na-polehcuji-a-pritezujici-okolnosti>

Jiné:

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Sněmovní tisk č. 555/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2015, s. 171 [cit. 2023-3-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů. Sněmovní tisk č. 410/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České Republiky [online]. 2006-2010, s. 242 [cit. 2023-2-26]. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=410&CT1=0>

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Sněmovní tisk č. 670/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. 2019, s. 16 [cit. 2023-3-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=670&ct1=0>.

Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže [online]. 2018 [cit. 2023-03-14]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez.html>

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, Závěr č. 177/2022 - Uplatnění zásady absorpce v případě nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích, Ministerstvo vnitra [cit. 17.03.2023]. dostupné z: <https://next.codexis.cz/literatura/LT131079?dokumentVyzraz=z%C3%A1sad+absorpce&hash=match-0&citation=unit-10#unit-10>.

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>

Judikatura Nejvyššího správního soudu:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2005 spn. zn. A 6/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.3. 2017 sp. zn. 6 AFs 169/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 6 As 68/2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.4. 2009, sp. zn. 9 As 7/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019 sp. zn. 9 As 56/2019.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2021, sp. zn. 6 As 84/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2. 2022, sp. zn. 5 As 114/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.5. 2019, sp. zn. 1 As 284/2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.06.2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.8. 2014, sp. zn. 10 Ads 140/20

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6. 2008, sp. zn. 4 As 37/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.10.2016, sp. zn. 2 As 161/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8. 2012, sp. zn. 4 Ads 114/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8. 2009, sp. zn. 9 As 77/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7. 2019, sp. zn. 10 As 96/2018.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, sp. zn. 9 As 56/2019.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2011, sp.zn. 9 As 76/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2019, sp. zn. 7 As 158/2018.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05.06. 2018, sp. zn. 4 As 96/2018.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.05.2019, sp. zn. 7 As 158/2018.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, sp. zn. 5 As 9/2019.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6. 2018, sp. zn. 1 As 255/2017.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1. 2020, sp. zn. 9 As 246/2018.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4. 2018, sp. zn. 2 As 426/2017.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.8. 2021, sp. zn. 6 As 29/2020,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3. 2021, sp. zn. 5 As 226/2019.

Nálezy Ústavního soudu:

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. ÚS 38/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 25.10. 2011 sp. zn. ÚS 14/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 12.9. 2013 sp. zn. ÚS 1563/13.
Nález Ústavního soudu ze dne 11.3. 2004 sp.zn. II ÚS 788/02.

Judikatura Nejvyššího soudu

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.10. 2018, sp. zn 8 Tdo 1232/2018.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 03. 2021, so. Zn. 15 Tdo 110/2021.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.2. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1544/2015.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.4. 2018, sp.zn 7 Tdo 359/2018.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.8. 2010 sp. zn. 8 Tdo 940/2010.
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12. 1995, sp. zn. 6 A 216/93.

Ostatní rozhodnutí:

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 3.3. 2021, sp. zn. OSR-00742/2021-ERU.

Právní předpisy:

zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky,
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
zákon č. 272/2013 Sb., o prekursorech drog,
zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách,
zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže,
zákon č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích,
zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon,
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích,
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci,
zákon č. 634/1992 Sb., zákon o ochraně spotřebitele,
zákon č. 22/1997 Sb., zákon o technických požadavcích na výrobky,
zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů.
zákon č. 187/2006 Sb., zákon o nemocenském pojištění,
zákon č. 76/2002 Sb. zákon o integrované prevenci,
zákon č. 246/1992 Sb., zákon české národní rady na ochranu zvířat proti týrání,
zákon č. 251/2016 Sb., zákon o některých přestupcích,
zákon č. 417/2021 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Usnesení předsednictva České národní rady z. č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

Sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Seznam zkratk:

PřeZ – zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,

EnerZ – zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon,

NSS – Nejvyšší správní soud,

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,

LZPS - Usnesení předsednictva České národní rady z. č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky

TrZ – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník,

Resumé

This thesis focuses on the topic of imposing administrative penalties according to Act No. 250/2016 Coll., the Act on Offences. The main goal of this thesis is to introduce and critically evaluate the current legal framework for imposing administrative penalties in the field of offenses. A partial goal of this thesis is to identify the criminal law institutes that served as inspiration for the legislature when regulating the imposition of administrative penalties and evaluate the effectiveness of their incorporation.

The first chapter of this thesis is dedicated to the fundamental principles of administrative punishment and their application to the imposition of administrative penalties since basic principles form the foundation of administrative punishment. In the context of the topic of this thesis, only principles relating to the imposition of administrative penalties are presented. The second chapter focuses on individual types of administrative penalties regulated in Act No. 250/2016 Coll., the Act on Offences, and their basic characteristics. The third chapter deals with the general extent and type of administrative penalties. The fourth chapter of this thesis is dedicated to aspects that characterize the nature and severity of an offense. The fifth chapter focuses on mitigating and aggravating circumstances. The sixth chapter introduces individual institutes on which the administrative authority may rely to deviate from the administrative penalty or reduce it below its lower limit. The last chapter is devoted to imposing administrative penalties for multiple offenses, with particular attention paid to three "classic" principles and their importance for imposing administrative penalties for offenses.