

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Martina Špačková

„Sankce za přestupky a jejich ukládání“

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Sankce za přestupky a jejich ukládání“
vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Šumperku dne 30. 3. 2015

.....
Martina Špačková

Děkuji JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, pomoc a trpělivost,
cenné rady a připomínky.

Obsah:

Seznam použitých zkratk.....	5
Úvod.....	6
1 Pojem přestupku	7
2 Sankce za přestupky	9
2.1 POJEM SANKCE.....	9
2.2 SANKCE VERSUS OCHRANNÁ OPATŘENÍ.....	12
2.3 DRUHY SANKCÍ	15
2.3.1 <i>Napomenutí.....</i>	<i>15</i>
2.3.2 <i>Pokuta</i>	<i>17</i>
2.3.3 <i>Zákaz činnosti.....</i>	<i>22</i>
2.3.4 <i>Propadnutí věci.....</i>	<i>26</i>
2.3.5 <i>Zákaz pobytu</i>	<i>29</i>
3 Ukládání sankcí za přestupky	36
3.1 NĚKTERÉ ZÁSADY UKLÁDÁNÍ SANKCÍ.....	36
3.2 SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ V SOUVISLOSTI S UKLÁDÁNÍM SANKCÍ.....	38
3.2.1 <i>Pojem správní uvážení.....</i>	<i>38</i>
3.2.2 <i>Aplikace správního uvážení při ukládání sankcí</i>	<i>38</i>
3.2.3 <i>Přezkum správního uvážení.....</i>	<i>40</i>
3.3 STRUČNĚ K PŘESTUPKOVÝM ŘÍZENÍM VE VZTAHU K UKLÁDÁNÍ SANKCÍ A NĚKTERÝM OPRAVNÝM PROSTŘEDKŮM	43
4 Výkon sankcí uložených za přestupky	48
Závěr	51
Seznam použitých zdrojů	53
Shrnutí	56
Klíčová slova.....	57

Seznam použitých zkratek

- PřesZ - zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Listina/LZPS – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- TZ – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- SŘS - zákon č. 150/2002 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- OZ - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- ZoSP - zákon č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů
- ZoZT - zákon č. 346/1992 Sb., zákon České národní rady na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
- ZoM - zákon č. 448/2001 Sb., zákon o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
- ZoNL – zákon č. 167/1998 Sb., zákon o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- ZoL - zákon č. 378/2007 Sb., zákon o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- ČR – Česká republika
- NSS – Nejvyšší správní soud
- ÚS – Ústavní soud
- Věcný záměr - usnesení vlády ČR ze dne 3. dubna 2013 č. 229, kterým se schvaluje věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).
- Vládní návrh - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Důvodová zpráva – Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Úmluva – Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolu č. 3, 5 a 8

Úvod

Pro svou diplomovou práci jsem si zvolila téma „Sankce za přestupky a jejich ukládání,“ neboť problematika správního trestání mě zaujala v průběhu studia a ráda bych se jí věnovala ve své budoucí praxi.

Cílem mé diplomové práce je snaha poskytnout popis a rozbor jednotlivých sankcí, které právní řád České republiky umožňuje ukládat za přestupky a na základě toho poukázat na některé problematické aspekty této oblasti správního trestání.

Ve své diplomové práci budu využívat metodu popisnou, analytickou a místy také metodu komparace.

Co se týče literárních zdrojů, které se sankcemi za přestupky zabývají, pak je třeba konstatovat, že správnímu trestání se věnuje široký okruh autorů, a to jak v komentářích či jiných knižních publikacích, tak v článcích uveřejněných v odborných časopisech. V rámci svého studia jsem se setkala nejčastěji s odbornými texty a názory doc. JUDr. Pavla Matese, CSc., a to zejména v publikaci *Základy správního práva trestního*, ale také v časopiseckých článcích zabývajících se dílčími problémy daného tématu. V některých částech práce bych ráda využila své poznatky, které jsem získala na základě studia věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž byl schválen usnesením vlády ČR v roce 2013. Ten u problematiky, kterou se tato práce bude zabývat, navrhoval řadu změn. V textu uvedu ty, které mě nejvíce zaujaly. Stejně tak se místy zmíním o vládním návrhu zákona o přestupcích, který byl Poslanecké sněmovně předložen 9. 12. 2014. Ten je v současné době stále v legislativním procesu.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol, z nichž některé se člení na podkapitoly.

Obsahem první kapitoly bude velice stručné vymezení pojmu přestupku, z jehož pojmových znaků se zaměřím na znak „trestnost.“ V návaznosti na to se ve druhé kapitole budu věnovat stěžejnímu tématu práce, a to jednotlivým sankcím za přestupky. Nejprve se jim budu věnovat na obecné úrovni a porovnáám je s ochrannými opatřeními, poté se již podrobně zaměřím na jednotlivé druhy sankcí. Ve třetí kapitole se budu zabývat procesem ukládání sankcí, některými zásadami ukládání sankcí a zejména aspektem správního uvážení a stručně pojednám o některých problematikách přestupkových řízení vztahujících se k sankcím. V poslední čtvrté kapitole se zaměřím na popis výkonu jednotlivých sankcí ukládaných za přestupky.

Tato práce je zpracována podle právního řádu České republiky, který je platný ke dni 31. března 2015.

1 Pojem přestupku

Přestupek je druhem správního deliktu, který je definován v § 2 odst. 1 PřesZ jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“

Přestupek je tedy konstruován kombinací formálních a materiálních znaků a pozitivního a negativního vymezení.¹

Pozitivní vyjádření částí definice obsahuje formální a materiální znaky, které musí být dány současně. Jednání, ve kterém chybí jeden z těchto znaků, tedy není přestupkem. Za formální znaky přestupku se považují obecné znaky a typové znaky. Obecné znaky jsou pro všechny přestupky stejné, patří k nim např., věk, přičetnost, trestnost. Typové znaky neboli znaky skutkové podstaty, již konkrétní přestupky individualizují a navzájem je od sebe odlišují, jde o objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku. Pro postih určitého jednání jako přestupku, je nutné, aby byly naplněny jak obecné znaky, tak typové znaky. Materiálním znakem se rozumí, že jednání, které má být stíháno jako přestupek, vykazuje určitou společenskou škodlivost. V zákonné definici tohoto správního deliktu je vyjádřena jako „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.“ To, zda určité protiprávní jednání vykazuje společenskou škodlivost, je nutné posuzovat individuálně, při zhodnocení všech specifických okolností konkrétního případu.²

Negativní vymezení přestupku je vyjádřením vztahu přestupku k jiným správními delikty a trestným činům. Mezi těmito veřejnoprávními delikty je vyloučen souběh (výjimkou je však možný souběh přestupku a disciplinárního správního deliktu).³

Mezi jednotlivé pojmové znaky přestupku jako jednoho ze správních deliktů se tedy řadí protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka a trestnost.⁴ Vzhledem k tomu, že tématem mé práce je problematika sankcí, stručně pojednám pouze o posledním uvedeném pojmovém znaku, tedy trestnosti.

¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2007, čj. 2 As 19/2006 – 93.

² MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 52 – 53.

³ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 44.

⁴ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 13.

Trestnost je vyjádřením skutečnosti, že za porušení norem přestupkového práva hrozí zákonem stanovená sankce.⁵ Smyslem takové hrozby je předejít závažnému protiprávnímu jednání ze strany jednotlivců a zároveň tak chránit zájmy společnosti před možným nebezpečným jednáním.

Mohou však nastat okolnosti, které způsobí zánik trestnosti a nedojde tak k následku, který by jinak spácháním přestupku nastal. To je případ prekluze upravené v § 20 odst. 1 PřesZ. Uplynutím jednorochní lhůty od spáchání přestupku dochází k zániku pachatelovy odpovědnosti za přestupek a tím i možnosti jeho potrestání. Dalším důvodem zániku trestnosti je amnestie, taktéž upravené v § 20 odst. 1 PřesZ.⁶ Smrt pachatele jako poslední důvod zániku trestnosti zákon sice explicitně nestanovuje, ale plyne to z povahy sankce. Ta má totiž ryze osobní charakter a váže se výlučně na osobu delikventa, kterému zákon neumožňuje s uloženou sankcí nijak nakládat, a to ani *inter vivos* ani *mortis causa*. Z toho důvodu není možné, aby výkon sankce v důsledku smrti delikventa přešel na jeho dědice,⁷ a tak zaniká jeho smrtí.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 424.

⁶ Tamtéž. s. 430.

⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 7 As 167/2012.

2 Sankce za přestupky

2.1 Pojem sankce

Sankce je zákonem stanovený následek určitého protiprávního jednání pachatele, tedy i přestupku. Jejím účelem je spravedlivě potrestat pachatele, způsobit mu přiměřenou újmu, působit na něj tak, aby došlo k jeho nápravě a dále se nedopouštěl deliktní činnosti. Obecnou zásadou při ukládání sankce je, že má mít takovou sílu, aby od nezákonného jednání napříště odradila nejen pachatele správního deliktu, ale také další nositele příslušných povinností. Jinak řečeno, postih má být takový, aby jej delikvent pocítil, nutně tedy musí v sobě obsahovat i represivní složku, protože jinak by postrádal smysl.⁸ Sankce by tedy měla mít represivní, výchovnou a preventivní funkci.

Věcný záměr⁹ navrhoval v oblasti správního trestání nahradit pojem „sankce“ termínem „správní trest.“ Ten má více zdůraznit, že se jedná o následek protiprávního jednání, tedy sankci trestního charakteru. Význam pojmu „sankce“ je totiž mnohem širší, není užíván pouze v oblasti správního trestání, ale u více forem činnosti veřejné správy, které však nemají trestní charakter, např. při výkonu správního dozoru, kde účelem „sankce“ je reakce na zjištěné nedostatky v činnosti fyzických nebo právnických osob, odstranění škodlivých následků protiprávního jednání, zabránění v jeho pokračování, jejím hlavním smyslem tedy není represe jako v případě sankcí ve správním trestání.¹⁰ Také jsem pro změnu termínu. „Správní trest“ lépe vystihuje, že je ukládán za společensky nepřijatelná jednání, která ohrožují či porušují veřejný zájem a také může mít na pachatele výchovnější vliv, neboť bude „potrestán“, nikoli pouze „sankcionován“.

Co se týče úpravy dané problematiky na mezinárodněprávním a ústavněprávním poli, je pro správní trestání významná Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně článek 6 Úmluvy, ve kterém jsou stanoveny atributy spravedlivého procesu. „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. [...]“ Článek obsahuje toliko pojem „trestní obvinění“, tento je však judikaturou

⁸ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. listopadu 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 – 48.

⁹ usnesení vlády ČR ze dne 3. dubna 2013 č. 229, kterým se schvaluje věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

¹⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*, 2014, č. 1 - 2, s. 85.

vykládán extenzivně a vztahuje se i na správní delikty, tedy i přestupky.¹¹ Z mezinárodních dokumentů je dále pro danou problematiku významný Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Na úrovni Rady Evropy se ukládání sankcí věnuje Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správněprávních sankcích.

Na ústavní úrovni jsou pro danou problematiku stěžejní články 36 až 40 LZPS, ve kterých jsou zakotveny některé zásady vztahující se k správnímu trestání, jde např. o zásadu zákonnosti - *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, ne bis in idem, retroaktivity, zásadu soudního přezkumu*. Některé články obsahují pouze pojmy „trestný čin, trest,“ např. čl. 39 LZPS: „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Sankce za přestupky v tomto článku nikde explicitně stanovené nejsou. Dopadá tento článek i na ně anebo pouze na trestní právo? Týká se také správních sankcí, neboť vzhledem k tomu, jak je vykládán výše uvedený pojem z čl. 6 Úmluvy „trestní obvinění,“ lze dovodit, že se rovněž i všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu, vztahují také mj. na přestupky.¹²

Protože přestupky nevykazují takový stupeň společenské škodlivosti jako trestné činy, musí tomu odpovídat i povaha sankce. Ta by měla mít mnohem menší dopad do pachatelovy osobnostní sféry než tresty za trestné činy. Za přestupek proto na rozdíl od trestů nelze uložit sankci, která by zasahovala do základní osobní svobody pachatele. Pachatele tak nelze potrestat např. odnětím svobody, domácím vězením apod. Takový typ sankce nelze uložit ani jako náhradní trest, proto např. v případě, že by pachatel nezaplatil ve stanovené lhůtě pokutu, není možné mu za to uložit náhradní trest odnětí svobody.¹³

V § 11 odst. 1 PřesZ je taxativně vymezeno pět druhů sankcí, které lze za spáchání přestupku uložit. Jde o napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Některé zvláštní zákony obsahují i speciální sankce. Takových případů moc není, jedná se např. o sankce propadnutí zvířete nebo zákaz chovu zvířat až na dobu 5 let podle § 27 odst. 13 ZoTZ, které byly vloženy do právního řádu k 1. 1. 2013.

Většina zvláštních zákonů upravuje pouze pokuty, otázkou je, zda je možné v takovém případě uložit i jinou sankci z obecné části přestupkového zákona. Pokud je ve zvláštním

¹¹ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 67.

¹²rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. 4 As 10/2006 - 57. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 67.

¹³ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 26.

zákoně výslovný odkaz na obecnou úpravu přestupkového zákona, tak není sporu, že lze uložit i sankci ve zvláštním zákoně neupravenou, stejně tak tomu podle P. Matese bude i v případě, že takový výslovný odkaz chybí. Co však v případě, když zvláštní úprava obecnou část přestupkového zákona vylučuje? Takových je podle P. Matese celá řada,¹⁴ ale je názoru, že přesto se bude aplikovat obecná část a nebude tedy možné uložit např. pouze pokutu, ale třeba jenom mírnější sankci napomenutí, i když s ní zvláštní zákon nepočítá. V opačném případě by to zakládalo nedůvodnou nerovnost.¹⁵ Ztotožňuji se s tímto výkladem, podle mého názoru by se v takovém případě měla uplatnit zásada analogie ve prospěch pachatele. Jestliže ten spáchal přestupek, který vykazuje nízkou společenskou škodlivost a správní orgán by aplikací správní úvahy jinak dospěl k uložení napomenutí, jestliže by jej zvláštní zákon upravoval či by obsahoval odkaz na obecnou úpravu přestupkového zákona, tak je pro něj jistě příznivější sankce napomenutí než např. pokuta. Nevidím tedy spravedlivý důvod, proč by se v takových případech měla upřednostnit zásada *lex specialis*. Tento problém je podle mě jedním z důvodů pro rekodifikaci správního trestání alespoň co do obecné části, jak navrhoval věcný záměr.

Podle § 11 odst. 2 PřesZ lze za spáchaný přestupek uložit buďto jednu sankci, anebo více sankcí dohromady. Napomenutí však není možné uložit spolu s pokutou. Je to dáno povahou obou sankcí, jestliže se pachateli uloží pokuta, je v ní zároveň zahrnut i smysl napomenutí, tj. výchovné působení na pachatele, aby si uvědomil své škodlivé jednání a neopakoval jej.

V případě, že správní orgán dojde pomocí diskrece k závěru, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku, může podle § 11 odst. 3 PřesZ od uložení sankce upustit a v rozhodnutí vysloví pouze vinu pachatele.¹⁶ Posledně zmiňované ustanovení je však obecné, proto je nutné respektovat ustanovení speciální, která mají při aplikaci přednost. To je případ § 125c odst. 8 ZoSP, podle kterého není možné upustit od potrestání u některých přestupků upravených v tomto ustanovení. Jedná se totiž o natolik závažná jednání (např. řízení motorového vozidla, aniž by byl pachatel držitelem řidičského oprávnění) ohrožující bezpečnost a zdraví ostatních účastníků provozu pozemních komunikací, že se u nich nelze spoléhat na to, že jejich samotné projednání bude dostačovat k tomu, že se pachatel napraví a nebude v této deliktní činnosti pokračovat.

¹⁴ Přiznávám, že jsem ve svém dosavadním pátrání ještě na žádný takový nenarazila, nemůžu tedy uvést příklad.

¹⁵ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 87.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 435.

2.2 Sankce versus ochranná opatření

Kromě sankcí lze pachateli za přešupek uložit i některé ze dvou druhů ochranných opatření. Těmi jsou omezující opatření (§ 17 PřesZ) a zabrání věci (§ 18 PřesZ). Jedná se sice stejně jako u sankcí o prostředky státního donucení, takéž chrání zájmy společnosti a způsobují újmu pachateli nebo jiným osobám, vůči kterým bylo o nich rozhodnuto, přesto se od nich odlišují.¹⁷ Pro jejich rozlišení jsem zvolila následující kritéria:

1. Účel

Účelem ochranného opatření není na rozdíl od sankce újma pachatele. Samozřejmě, že jeho uložení mu nějaká újma způsobena je, např. po stanovenou dobu nemůže chodit fandit svému oblíbenému fotbalovému klubu na určitý stadion. To je však pouze vedlejší nezbytný účinek opatření. Jeho smyslem je zejména ochrana veřejného zájmu před další možnou deliktní činností pachatele.¹⁸

2. Morální odsouzení

Obsahem ochranného opatření není oproti sankci prvek morálního odsouzení činu.¹⁹ Pokud je však pachatel sankcionován, musí nutně snést i určité společenské odsouzení jako následek svého neetického chování.

3. Následek nedodržení

Zatímco úmyslným nedodržením pravomocně uloženého omezujícího opatření se pachatel dopustí „pouze“ přešupku podle § 21 odst. 1 písm. ch) PřesZ, úmyslným porušením zákazu činnosti či zákazu pobytu spáchá trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) d) TZ. Na druhou stranu lze za podmínek uvedených v § 14 odst. 3 PřesZ po uplynutí poloviny výkonu zákazu činnosti a zákazu pobytu upustit od jejich dalšího výkonu, u ochranných opatření toto zákon nepřipouští.

4. Úzký okruh přešupků, za které lze uložit omezující opatření

V § 17 odst. 1 PřesZ je stanoven taxativní výčet přešupků, za které správní orgán může pachateli uložit omezující opatření. To lze uložit pouze za přešupky na úseku ochrany proti alkoholismu a jinými toxikomaniemi (§ 30 PřesZ), přešupky proti veřejnému pořádku (§ 47 a § 48 PřesZ), přešupky proti občanskému soužití (§ 49 PřesZ) a podle vládního návrhu²⁰ i za přešupky proti majetku (§ 50 PřesZ). Z uvedeného plyne, že omezující opatření

¹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 434 – 435.

¹⁸ Tamtéž, s. 435.

¹⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přešupcích a přešupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 110.

²⁰ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

je možné uložit jen za výše uvedené skutkové podstaty přestupku podle přestupkového zákona, nikoli tedy za některý z přestupků podle zvláštních zákonů.²¹ Je tedy zřejmé, že ve srovnání se sankcemi, zejména pokutou, je možné omezující opatření využít jen u zanedbatelného množství přestupků, to je samozřejmě dáno povahou obou institutů.

5. Způsob uložení

Nejenže je omezující opatření možné uložit jen za zákonem vymezený úzký okruh přestupků, ale ani za tyto nemůže být pachateli uloženo, aniž by současně s ním byla uložena také sankce. Tento druh ochranného opatření je totiž možné podle § 17 odst. 2 PřesZ uložit pouze společně se sankcí. Pokud proto správní orgán na základě správní úvahy dospěje k závěru, že v konkrétním případě byly naplněny podmínky podle § 11 odst. 3 PřesZ, a proto upustí od uložení sankce, nemůže pachatele postihnout ani omezujícím opatřením. Naproti tomu zabránění věci může být uloženo jak samostatně tak společně se sankcí, ne však s propadnutím věci. Podle § 18 odst. 1 PřesZ je totiž možné rozhodnout o zabránění věci pouze za předpokladu, že nebylo uloženo propadnutí věci uvedené v § 15 odst. 1 písm. a) nebo b) PřesZ.²² Smysl obou donucovacích prostředků je totiž stejný v tom směru, že mají zajistit věc, s jejíž pomocí pachatel spáchal přestupek, či kterou získal díky přestupku. Pokud se tedy rozhodne o propadnutí věci, nebude už co „zabraňovat.“

6. Časová působnost

Při ukládání sankcí je nutné respektovat zásadu zákazu retroaktivity, která je v přestupkovém zákoně vyjádřena v § 7 odst. 1. Podle této je správní orgán povinen při ukládání aplikovat zákon, který je účinný v době spáchání přestupku, ne tedy zákon účinný až v době, kdy se o sankci rozhoduje. Zákonem účinným v době rozhodování se ale musí správní orgán řídit při výběru druhu sankce. Podle § 7 odst. 2 PřesZ lze pachateli uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. Pachatel například spáchá 1. 3. 2015 přestupek, za který je podle účinného přestupkového zákona možné uložit sankci zákaz pobytu. O přestupku se ale rozhoduje 1. 7. 2015, tedy v době, kdy byla vyňata z přestupkového zákona, neboť ji Ústavní soud pro rozpor s čl. 14 LZPS zrušil (teoreticky), v takovém případě se zásada zákazu retroaktivity neuplatní a správní orgán bude moci uložit pouze sankci, kterou „nabízí“ účinný přestupkový zákon, tj. už nebude moci pachateli zakázat pobyt. V tomto případě je tedy zásada zákazu retroaktivity prolomena. E. Horzinková ve svém komentáři uvádí, že v tomto směru je zásada zákazu retroaktivity

²¹ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 88.

²² Tamtéž.

prolomena i v případě výměry sankce.²³ Takový názor nesdílím, neboť zákon v případě výjimky z této zásady hovoří pouze o druhu (důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že by mohly vzniknout problémy s výkonem sankce, kterou nová úprava nezna²⁴) a dále by to podle mě bylo v rozporu s principem právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, a odporovalo by to tak celému smyslu zásady zákazu retroaktivity. Proto si myslím, že nelze uložit pachateli, který spáchal přestupek proti majetku za účinnosti současného přestupkového zákona (pokuta nejvýše 15000 Kč), pokutu vyšší než 15000 Kč, jak předpokládá vládní návrh (do 20 000 Kč), pokud by se o něm rozhodovalo až podle novelizovaného přestupkového zákona. Bylo by to v rozporu s uvedenou zásadou a tedy i ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 40 odst. 6 LZPS.

O ochranném opatření se na rozdíl od sankce podle § 7 odst. 3 PřesZ rozhoduje výlučně podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje.²⁵ Oproti sankcím se zde tak zásada zákazu retroaktivity neuplatní nejen ve vztahu k jejich druhu, ale k celému procesu zkoumání podmínek pro jejich uložení. Jak bylo uvedeno výše, smyslem ochranného opatření je totiž zejména ochrana společnosti, ne újma pachatele. Je proto nutné, aby správní orgán při ukládání zhodnotil, které opatření bude co nejefektivněji působit na pachatele s ohledem na aktuální situaci.²⁶

7. Uložení zabránění věci za prekludovaný přestupek

Jak už bylo řečeno výše v souvislosti se zánikem trestnosti, uplynutím jednoleté lhůty podle § 20 odst. 1 PřesZ zaniká údajnému pachateli odpovědnost nést následky za své jednání. Není mu proto možné uložit jakoukoli sankci.²⁷ Správní orgán však podle § 18 PřesZ může rozhodnout o zabránění věci, a to do dvou let od jednání naplňujícího znaky přestupku. Z toho plyne, že se na možnost správního orgánu rozhodnout o zabránění věci nevztahuje výše uvedená jednoletá prekluzivní lhůta, jejímž uplynutím správnímu orgánu zaniká právo a povinnost přestupek projednat a rozhodnout o něm, nýbrž speciální delší dvouletá. Přestože tedy pachateli zanikla odpovědnost a nelze jej z toho důvodu sankcionovat, lze uložit ochranné opatření zabránění věci. Je to dáno povahou tohoto ochranného opatření, neboť jeho

²³ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. s. 50.

²⁴ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 73.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. s. 50.

²⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 125 - 126.

hlavním smyslem není působit újmu pachateli, jako je tomu u sankce, ale zabránění mu v dalším společensky škodlivém jednání.²⁸

8. Zásah do majetkové sféry u propadnutí věci a zabránění věci

Zatímco u propadnutí věci zákon v § 14 odst. 1 PřesZ připouští, aby bylo zasaženo výlučně vlastnictví pachatele, rozhodnutím o zabránění věc může být za podmínek v § 18 PřesZ dotčeno vlastnictví i jiných osob než jen pachatele (např. když je předmětná věc ve spoluvlastnictví).²⁹

9. Nemožnost uložení ochranného opatření ve zkrácených řízeních

Ani jedno z ochranných opatření nelze uložit ve zkráceném řízení.³⁰ Tato nemožnost je dána povahou opatření a charakterem zkrácených řízení. Jejich znakem je rychlost a menší formálnost než u standardního řízení,³¹ proto v těchto řízeních nelze uložit ani sankci zákaz činnosti, propadnutí věci či zákaz pobytu, neboť tyto stejně jako ochranná opatření jistě vyžadují vyšší procesní nároky na zjištění skutkového stavu věci, aby o nich bylo možné rozhodnout.

2.3 Druhy sankcí

2.3.1 Napomenutí

Napomenutí má ze všech druhů správních sankcí nejmenší dopad do osobnostní sféry pachatele. Je prostředkem morálního donucení.³² Jejím smyslem je pouze „pokárat“ pachatele a dosáhnout jeho uvědomění, aby byl napříště obezřetnější a choval se v souladu s právem. Jiná újma pachateli z této sankce nevzniká, proto by měla být samostatně ukládána pouze za méně závažné přestupky.

Přestože není výslovně stanoveno u žádného přestupku podle přestupkového zákona, lze jej uložit za jakýkoliv přestupek, jak už ale bylo řečeno výše, ne v případě, když je za něj ukládána pokuta. Také jím není možné postihnout přestupek projednávaný v blokovém řízení, neboť v něm může být pachatel potrestán pouze pokutou.³³

²⁸ Tamtéž, s. 117 – 118.

²⁹ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 88.

³⁰ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 115 – 119.

³¹ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 113.

³² Tamtéž, s. 80.

³³ Tamtéž, s. 81.

Napomenutí někdy bývá zaměňováno s domluvou, která je upravena v přestupkovém zákoně pouze v souvislosti s blokovým řízením v § 84 odst. 1. Jde však o dva rozdílné instituty. Pokud pachatel spáchá méně závažný přestupek, který by mohl být projednán v blokovém řízení, lze jej vyřídit domluvou. Ta však z formálního hlediska na rozdíl od napomenutí není sankcí. Sankce je výsledkem určitého správního řízení a vydává se o ní rozhodnutí. Naproti tomu domluva není výstupem žádného řízení, pachateli se pouze neformálně „domluví“ ústní formou. Napomenutí jako zákonem stanovená sankce je ukládána písemně individuálním správním aktem, tj. rozhodnutím či příkazem. Proti napomenutí se tak pachatel může bránit nějakým procesním prostředkem, což je u domluvy vyloučeno.³⁴ Obsahově však v obou spatřuji stejný smysl. Domluva stejně jako napomenutí působí toliko výchovně. Má pouze na pachatele nějak morálně zapůsobit, neboť jej „postihuje“ za jednání, které sice naplňuje formální znaky přestupku, ale jeho škodlivost je pro společnost velice nízká, proto není potřeba potrestat jej přísnější sankcí. Jak ale bylo řečeno, domluva je uložena pouze neformálně, nelze se proto proti ní na rozdíl od napomenutí bránit procesními prostředky, i když smysl obou institutů je stejný. Z toho důvodu bych domluvu jako podmínku v blokovém řízení zrušila. Spáchaný přestupek by byl projednán v blokovém řízení a bylo by možné za něj uložit napomenutí, proti kterému by se pachatel nějak bránit mohl, i když omezeně, neboť proti rozhodnutí v blokovém řízení je odvolání zákonem vyloučeno. Je mi jasné, že takových případů z povahy sankce napomenutí moc nebude, ale alespoň by se tím odstranily terminologické nejasnosti v úpravě.

Věcný záměr již s domluvou nepočítal, navrhoval nahradit blokové řízení vydáním příkazu na místě a pro jeho vydání podmínku, že domluva nepostačuje, záměr nestanovoval. Právě projednávaný vládní návrh však tuto variantu neobsahuje, a tak se v této věci oproti současné právní úpravě nic nemění.

V přestupkovém ani jiném zvláštním zákoně napomenutí není nijak podrobněji upraveno. Je dána pouze zákonná dikce, že za přestupek lze uložit napomenutí, a úprava způsobu uložení, tj. zákaz kumulace s pokutou. Věcný záměr je navrhoval vymezit blíže, když stanovil, že při ukládání napomenutí poukáže správní orgán na protiprávnost spáchaného jednání a pachateli přestupku jej vytkne. Vládní návrh takovou podrobnější úpravu neobsahuje. Přestože se jedná pouze o napomenutí, které pachateli způsobuje zanedbatelnou újmu, přikláním se k variantě ve věcném záměru, neboť si myslím, že v souladu se zásadou zákonnosti by měla být každá sankce upravena na zákonné úrovni co nejpodrobněji.

³⁴ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 174.

2.3.2 Pokuta

Pokuta již na rozdíl od napomenutí představuje mnohem větší zásah do osobnostní sféry pachatele. Uložením pokuty pachateli totiž vzniká určitá majetková újma, neboť její realizace spočívá v zaplacení určité peněžité částky, jejíž výše se odvíjí od závažnosti spáchaného přestupku. Oproti napomenutí je tedy u pokuty značně posílena represivní funkce sankce.

Pokutu lze uložit za každý přestupek a v celém správním trestání je ze všech sankcí ukládána nejčastěji.³⁵ Ve většině případů je u každého přestupku vyjádřena určitou peněžitou sazbou, která představuje nejvyšší možnou částku, jenž správní orgán může pachateli vyměřit. Když je tedy např. u přestupků proti majetku v § 50 odst. 2 PřesZ stanoveno, že za některý z přestupků v tomto ustanovení lze uložit pokutu do 15 000 Kč, tak je správní orgán touto hranicí vázán a nemůže pachateli uložit částku vyšší, v opačném případě by rozhodnutí o sankci vykazovalo zákonnou vadu. U některých přestupků je vymezena i hranicí spodní jako např. u přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi v § 30 odst. 2 PřesZ či u přestupků podle zákona o silničním provozu podle § 125c odst. 4 a 5, nelze zde tedy vyměřit pokutu nižší, než je tam stanovená dolní hranice, jinak by se zase jednalo o zákonnou vadu rozhodnutí.

Pro případ, že zákon u některého přestupku o sankci mlčí, uplatní se obecné ustanovení § 13 odst. 1 PřesZ, podle něhož „lze pokutu uložit do 1000 Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší.“ V přestupkovém zákoně chybí výslovně sankce u některých přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. l) až p) PřesZ – např. za přestupek, kterého se dopustí ten, kdo „prodá tabákový výrobek, tabákovou potřebu nebo alkoholický nápoj v zařízení nebo na akcích určených osobám mladším 18 let.“ Podle Červeného a kol. se jedná o formální pochybení a je nutné do zákona sankce za tyto přestupky při nejbližší novelizaci zařadit.³⁶ S tím nelze jinak, než souhlasit. Některé skutkové podstaty těchto druhů přestupků totiž podle mě vykazují podobnou závažnost, avšak výše sankce tomu neodpovídá a za podobně nebezpečná jednání je tak možné uložit rozdílné pokuty. Například za přestupek podle § 30 odst. 1 písm. a) „prodá, podá nebo jinak umožní požití alkoholického nápoje osobě zjevně ovlivněné alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou, osobě mladší osmnácti let

³⁵ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 81.

³⁶ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 42.

[...]” lze uložit pokutu do 3000 Kč a zákaz pobytu, zatímco u přestupku podle § 30 odst. 1 písm. p) „prodá, podá nebo jinak umožní užití tabákového výrobku osobě mladší 18 let nebo neodepře jejich prodej fyzické osobě, o níž lze mít pochybnost, že splňuje podmínku věku.“ pokutu pouze do 1000 Kč, neboť u něj sankce chybí, a proto se uplatní obecné ustanovení § 13 odst. 1 PřesZ. Je tak za něj ukládána méně přísnější sankce, byť se jedná o obdobně závažná jednání. To je podle mě v rozporu s tím, co judikoval ve svém nálezu Ústavní soud: „Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“³⁷ U posledně zmíněného přestupku pokuta do výše 1000 Kč podle mého názoru neodpovídá jeho závažnosti, správní orgán ji však nemůže uložit ve vyšší částce, neboť je limitován zákonem.

Pokuta je jedinou sankcí, kterou lze uložit v blokovém řízení. V dosavadní právní úpravě je možné v blokovém řízení podle § 13 odst. 2 PřesZ „uložit pokutu do 1000 Kč, pokud přestupkový zákon nebo jiný zákon nepřipouští uložit v takovém řízení pokutu vyšší, a v příkazním řízení lze do 4000 Kč.“ Příkladem zvláštního zákona, který umožňuje uložit vyšší pokutu v blokovém řízení, je zákon o silničním provozu, např. za překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o 20 km/h podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 ZoSP ve spojení s § 125c odst. 6 písm. c) ZoSP lze v blokovém řízení uložit pokutu až do 2 500 Kč. Vládní návrh u obou zkrácených řízení zvyšuje obecnou sazbu pokuty. V případě blokového řízení bude její horní hranice stanovena na 5000 Kč, u příkazního řízení až na 10 000 Kč. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu je tato změna výše pokut reakcí na požadavky praxe.

Sazba pokuty je vždy dána určitým rozpětím, které dává správnímu orgánu při jejím vyměřování určitý prostor pro to, aby zohlednil a vyhodnotil všechny skutečnosti posuzovaného případu a na základě toho pachateli uložil spravedlivou, přiměřenou pokutu, která svou výší bude odpovídat konkrétním individuálním okolnostem projednávané věci, osobě a poměrům pachatele,³⁸ tak aby splnila svůj účel.

Při ukládání pokut činí nemalé problémy jejich zákonem stanovená spodní hranice. Takto nastavené striktní rozpětí je výrazem značné typové společenské nebezpečnosti daného deliktu,³⁹ avšak v některých konkrétních případech může být až nepřiměřeně tvrdá a představovat značný zásah do pachatelovy majetkové, a v závislosti na tom, i osobní sféry.

³⁷ náleze Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

³⁸ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 81.

³⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 46/2008 - 50.

Ústavní soud se v několika svých rozhodnutích zabýval, zda je taková úprava sazby pokuty v souladu s ústavním pořádkem.

Ústavní soud (dále jen Soud) se v nálezu ze dne 13. 8. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 zabýval návrhem senátu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení § 106 odst. 3 stavebního zákona (z. č. 50/1976 Sb.), který stanovoval minimální hranici pokuty ve výši 500 000 Kč. Ta byla uložena fyzické podnikající osobě za to, že v rozporu s kolaudačním rozhodnutím užívala určitou místnost jako provozovnu kadeřnictví. Soud v této souvislosti musel zodpovědět několik otázek, a to:

Je vůbec pokuta způsobilá zasáhnout do ústavně zaručených práv?

Může, a to konkrétně do čl. 11 odst. 1 LZPS, ale za určitých okolností. Přípustný je však podle něj pouze takový zásah, který respektuje principy právního státu. Pokuta zasahuje do ústavně zaručených práv, pokud zasahuje do majetkových poměrů se značnou intenzitou.

Je zákonné stanovení minimální hranice pokuty v souladu se zásadou proporcionality (tj. zda naplňuje kritéria vhodnosti/účelu, potřebnosti a přiměřenosti)?

Podle Soudu není. Minimální výše pokuty, může sice sledovat legitimní cíl, neboť představuje vysokou míru represe a riziko možného přísného postihu snižuje „ekonomickou výhodnost“ protiprávního jednání. Nesplňuje však kritérium principu potřebnosti. Soud sice uznává, že při nízké sankci se protiprávní jednání může „vyplácet“ i při riziku uložení a potom je potřebné zvýšení sazeb pokut. Je ale třeba rozlišovat mezi horní a dolní výši pokuty. Je – li nedostatečná její maximální výše, může to znamenat, že právo se stane nevyhmatelným, ale žádná nebo nízká minimální výše pokuty takový stav nijak způsobovat nemůže. Soud konstatuje, že co se týče represe, lze v rámci zlepšení fungování státní správy, např. zvýšením kontrolní činnosti, přijetím interních pokynů o ukládání pokut, dosáhnout přinejmenším shodných výsledků, jakých lze dosáhnout zvýšením spodní hranice pokuty.

Podle Soudu tedy minimální hranice nesplňuje kritérium potřebnosti.

Došlo ale k zásahu do ústavně zaručených práv v konkrétním případě?

Podle Soudu ne každé odnětí majetku na základě pokut zakládá zásah do vlastnických práv, ale jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění. Nepřípustné jsou podle něj takové pokuty, které mají likvidační charakter, tj. v konkrétním případě u podnikající osoby takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost.

V posuzovaném případě Soud konstatoval, že stanovení dolní výše pokuty v § 106 odst. 3 stavebního zákona (z. č. 50/1976 Sb.) představuje natolik intenzivní zásah do majetkových poměrů jednotlivce, že to současně znamená zásah do vlastnického práva a předmětná

zákonná dolní hranice není přiměřená k zamýšlenému cíli, kterým je ochrana veřejného zájmu.

Podle Soudu uvedené stanovení pokuty v daném rozpětí taktéž způsobuje nerovnost mezi adresáty norem. Stanovení dolní sazby pokuty omezuje správní orgán v jeho diskreci při ukládání pokut, což může znamenat, že správní orgán nebude moci úplně zohlednit nejen závažnost konkrétního jednání, ale i ekonomickou situaci pachatele. Stejnou výši pokuty potom mohou být postihovány subjekty, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné a v závislosti na tom budou zcela odlišné i dopady uložené pokuty. Neboť zatímco pro určité subjekty může být pokuta v maximální výši zanedbatelnou, u jiných v minimální výši může znamenat jejich likvidaci, což je v rozporu s čl. 1 LZPS, tedy principem rovnosti, protože minimální zákonná hranice brání rozlišovat majetkovou situaci subjektů.

V konkrétním případě tedy Soud shledal, že stanovená dolní výše pokuty představuje nerovnost v ústavněprávním smyslu a je neslučitelná s principy právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a taktéž je v rozporu s čl. 11 odst. 1 LZPS, proto napadené ustanovení zrušil.

Shrnutí: Podle Ústavního soudu zákonná minimální výše pokuty nemusí být vždy v rozporu s čl. 11 odst. 1 LZPS, tedy protiústavní, ale musí být v zákoně nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové poměry pachatele a nepředstavovala pro něj likvidační účinek, i když mu bude vyměřena v zákonné minimální přípustné výši. Napadené ustanovení tento požadavek nesplňovalo, proto jej Ústavní soud zrušil.

Ústavní soud (dále jen Soud) se zabýval v nálezu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 také zákonnou spodní hranicí pokuty za přestupek.

V tomto případě byla pachateli uložena sankce (pokutu a zákaz činnosti) za přestupek podle zákona o silničním provozu (řídil motorové vozidlo, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění), jejíž rozpětí bylo (a je i dnes podle § 125c odst. 4 písm. a) bod 1) ZoSP) vymezeno dolní i horní hranicí. Za posuzovaný přestupek bylo/je nutno uložit pokutu od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zároveň zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011⁴⁰).

Soud zde na rozdíl od předchozího případu napadené ustanovení jako protiústavní neshledal. Podle něj takto zákonem nastavená sankce není obecně způsobilá pachateli přivodit "likvidační" následky, tj. ohrozit existenci či důstojnost člověka, neboť s přihlédnutím k

⁴⁰ Od 1. 8. 2011 jsou přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích upraveny v § 125c ZoSP.

současným cenovým a výtěžkovým poměrům nelze minimálně stanovenou částku 25 000 Kč pokládat obecně za "likvidační".

Soud připustil, že stanovená sazba je nastavena tak, že rozhodující orgán nemůže v konkrétní kauze dostatečně přihlídnout k sociálním a majetkovým poměrům pachatele a náležitě diferencovat výměru sankce a nemůže uložit pokutu a zákaz činnosti pod hranicí sazby nebo od jejího uložení zcela upustit, ale i tak podle něj napadená právní norma požadavek diferenciací sankcí respektuje již tím, že je stanoveno rozpětí pokuty od 25 000 Kč do 50 000 Kč a rozpětí zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let. Podle soudu typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce.

Shrnutí: Ústavní soud, podle svého odůvodnění, není tímto svým rozhodnutím v rozporu s výše zmíněným nálezem (Pl. ÚS 3/02), i když na rozdíl od něj nevyslovil protiústavnost zákonem nastavené minimální hranice sankce, neboť v tomto případě prý takto stanovená sazba umožňuje alespoň do určité míry zohlednit majetkové poměry pachatele a nepředstavuje pro něj likvidační účinek, i když mu bude vyměřena v zákonné minimální přípustné výši.

K této věci zaujala odlišné stanovisko soudkyně Eliška Wagnerová. Podle ní měl Soud vyslovit protiústavnost napadeného ustanovení, neboť neumožňuje správnímu orgánu zohlednit v konkrétním případě majetkové a sociální poměry pachatele, pro kterého i pokuta uložena na spodní hranici může být likvidační. Soud se podle jejího názoru případem nezabýval vůbec individuálně, když nevzal v potaz, že v posuzované věci byla sporná pokuta uložena sociálně slabé osobě s nízkými měsíčními příjmy. „Je evidentní, že pokuta uložena ve výši 25 tisíc Kč osobě, která disponuje měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 a půl tisíce Kč měsíčně, je jen cynickým útokem na lidskou důstojnost takové osoby, která je pilířem, o nějž se opírá reálné požívání všech ostatních základních práv.“

Co se týče mého pohledu na daný problém, chápu, že dopravní přestupky představují vysokou nebezpečnost pro ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích a hrozba vysoké sankce by potenciální pachatele měla odradit od jejich rizikového chování na silnicích. Tento účinek by ale podle mě byl naplněn i bez minimální hranice, když by hrozila pouze vysoká sazba v maximální výši. Ta může být uložena vždycky. Bude na správním orgánu, zda

za použití diskrece dospěje k závěru, že v individuálním případě přestupek vykazuje takovou závažnost, že bude spravedlivé uložit vysokou sankci. Jak už bylo uvedeno, minimální hranice neumožňuje úplně zohlednit specifika konkrétní věci a potom může být taková sankce nepřiměřeně tvrdá i vzhledem k závažnosti spáchaného přestupku. Je rozdíl, když za stejný přestupek bude pokuta ve výši 25 000 Kč uložena majetnému pachateli a pachateli s minimálními měsíčními příjmy. Výhodou spodní hranice je, že zamezí možné libovůli v rozhodování správního orgánu. V tomto směru bych ale upřednostnila větší důvěru v rozhodování správního orgánu a poctivost úředních osob před možnými likvidačními účinky pokut ukládaných na základě vysoké zákonné spodní sazby.

2.3.3 Zákaz činnosti

Zákaz činnosti představuje značně citelný zásah do života pachatele. Znemožňuje mu totiž konání činnosti, která může být pro jeho běžný život velmi důležitá, např. řízení motorových vozidel. Tato sankce má tedy omezující povahu, jejím hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v recidivě.⁴¹

Podmínky pro uložení této sankce vymezuje § 14 odst. 1 PřesZ. Podle něj „lze zákaz činnosti uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu tam stanovenou, nejdéle na dva roky, a jde-li o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní.“ Správní orgán tedy může rozhodnout o zákazu činnosti za spáchaný přestupek, jestliže:

1. Výslovně to umožňuje zákon

Na rozdíl od jiných druhů sankcí (kromě zákazu pobytu), lze o tomto rozhodnout jen za předpokladu, že jej přestupkový či zvláštní zákon výslovně umožňuje uložit. Přestupkový zákon zákaz činnosti výslovně stanovuje např. u přestupků na úseku zdravotnictví podle § 29 PřesZ, přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 PřesZ či přestupků na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 PřesZ. Co se týče zvláštních zákonů, dovoluje tuto sankci uložit např. zákon na ochranu zvířat proti týrání podle § 27 odst. 13 ZoTZ, zákon o myslivosti podle § 63 odst. 2 ZoM⁴² či zákon o silničním provozu podle § 125c odst. 5 ZoSP.

⁴¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. 9 As 7/2009 - 76.

⁴² V tomto případě se současně s uložením zákazu činnosti pachateli odebere i lovecký lístek podle § 63 odst. 2 ZoM.

Doba, na kterou správní orgán může uložit tuto sankci, je většinou stanovena horní hranicí u konkrétního přestupku, u kterého ji zákon umožňuje uložit. Délka je rozlišena podle závažnosti přestupku.⁴³ Bude záležet na úvaze správního orgánu, na jak dlouho, při respektování mezních hranic doby u toho kterého přestupku a při zvážení všech zákonných kritérií, činnost pachateli zakáže. Pokud by zákon stanovil za konkrétní přestupek zákaz činnosti, aniž by vymezil délku zákazu, je možné činnost zakázat nejdéle na dva roky.⁴⁴ Minimální časová mez této sankce je u přestupků podle zákona o silničním provozu. Např. za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 ZoSP, který pachatel spáchá, když při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 40 km/h, může správní orgán rozhodnout o zákazu činnosti, v časovém rozpětí od šesti měsíců do jednoho roku.

2. Jde o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru

Zákaz činnosti se vztahuje k nějaké kvalifikované opakující se činnosti. Zakázat lze takovou činnost, kterou pachatel v době spáchání přestupku vykonával např. na základě pracovní smlouvy podle zákoníku práce nebo jako člen družstva.⁴⁵

3. Činnost, k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu

Rozhodnout o zákazu činnosti lze taktéž v případě, že je pro její realizaci nutné povolení nebo souhlas státního orgánu. To se bude týkat zejména řízení motorových vozidel, chytání ryb, držení lovecké zbraně atd. Povolením i souhlasem se myslí rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 odst. 1 SŘ, kterým se určité osobě zakládá oprávnění vykonávat nějakou činnost. Pokud určité oprávnění k činnosti vzniká přímo z právního předpisu nebo registrací u příslušného orgánu, nelze v takovém případě zákaz činnosti uložit.⁴⁶ Jiné činnosti než uvedené v bodě 2. či 3. zakázat nelze, jde o výčet taxativní. V činnostech neuvedených v bodě 2. nebo 3. je možné pachatele omezit uložením omezujícího opatření za splnění podmínek podle § 17 PřesZ.⁴⁷

4. Pachatel přestupek spáchal činností uvedenou v bodě 2. či 3. nebo v souvislosti s takovou činností

⁴³ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. Vydání. Praha: Linde, 2011. s. 178.

⁴⁴ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 47.

⁴⁵ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 85.

⁴⁶ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 48.

⁴⁷ Tamtéž.

Zakázat činnost lze pouze za předpokladu, že mezi přestupkem a činností, která má být zakázána, bude existovat přímá souvislost.⁴⁸

Podle § 14 odst. 2 PřesZ „se do doby zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat.“ Příkladem může být zadržení řidičského průkazu, kdy doba, po kterou bude zadržen, se započítá do doby zákazu činnosti.⁴⁹ Opatření však musí souviset s přestupkem, za který se uložil zákaz činnosti, jinak k započtení nedojde. Délka započítávané doby se uvede ve výroku rozhodnutí.⁵⁰

Jak bylo uvedeno výše, zákon o silničním provozu stanovuje za přestupky v něm uvedené spodní hranici doby zákazu činnosti. Tou je správní orgán vázán a při použití diskrece z ní nesmí vybočit. Pokud by proto stanovil dobu zákazu činnosti níže, než jak určuje zákon, bylo by takové rozhodnutí vadné pro rozpor se zákonem. Jak už bylo řečeno v předchozí kapitole, otázka zákonné minimální hranice je problematická. Ve vztahu k zakazu činnosti se jí zabýval např. Nejvyšší správní soud (dále jen Soud) v rozsudku soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 46/2008 – 50.

V posuzovaném případě byl žalobci uložen zákaz činnosti za přestupek (způsobil dopravní nehodu, při níž byla zraněna osoba) podle § 22 odst. 1 h) PřesZ⁵¹ (dnes § 125c/1 h ZoSP) v době 12 měsíců a pokuta ve výši 25 000 Kč. Oba druhy sankcí na samé zákonné spodní hranici. Žalobce namítal, že sankce má pro něj likvidační charakter, neboť jako lékař 1-2 x týdně ambulantně ordinuje v Ústí nad Labem (bydliště má v Teplicích) a navíc je lékařem záchranné služby, což znamená, že se na základě telefonického kontaktu musí ihned dostavit do nemocnice. Řidičský průkaz je tudíž pro žalobce nezbytný, neboť cestování veřejnou hromadnou dopravou by mu zcela znemožnilo vykonávat jeho povolání jak v Teplicích, tak v Ústí nad Labem.

Soud posuzoval, zda je zákaz řízení motorových vozidel v souladu s čl. 26 LZPS, tedy právem na výkon povolání, a pomocí aplikace testu proporcionality dospěl k těmto závěrům:

1. Test vhodnosti

Soud má za to, že minimální doba zákazu řízení má legitimní cíl, neboť ten sleduje zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Zpřísnění sankcí podle Soudu naplňuje hledisko individuální i generální prevence a přispívá k tomu, aby byla jak

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2000, sp. zn. Pl. II. ÚS 454/1998.

⁵⁰ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 85.

⁵¹ Ve znění účinném do 31. 7. 2011. Od 1. 8. 2011 jsou přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích upraveny v § 125c ZoSP.

pachatelem, tak ostatními účastníky silničního provozu při vědomí hrozby těchto citelných sankcí, dodržována pravidla silničního provozu.

2. Test potřebnosti

Soud je názoru, že takto stanovená sankce je potřebná, neboť předchází praxe, kdy existovala benevolentnější právní úprava trestání těchto dopravních přestupků, ukázala, že není šetrnější řešení, jež by bylo způsobilé ve stejné míře dosáhnout sledovaného cíle.

3. Test poměrování

Soud konstatuje, že veřejný zájem na zachování bezpečnosti silničního provozu výrazně převyšuje negativní důsledky spojené se zákazem řízení motorových vozidel v minimální délce 12 měsíců pro jednotlivce. Právo na výkon povolání je touto sankcí zasaženo pouze periferně, neboť obvykle přímo nebrání pachateli vykonávat své povolání, toliko jej omezuje. V daném případě např. tím, že si stěžovatel bude muset v nutných případech zajistit dopravu do Ústí nad Labem, platit taxislužbu za okamžitý odvoz do nemocnice či se bude muset na 1 rok vzdát funkce lékaře záchranné služby. Podle soudu závažnost tohoto zásahu nemá natolik zásadní dopad, aby tuto sankci bylo možné považovat za likvidační.

Závěr: Podle Nejvyššího správního soudu zákonem stanovená minimální výše zákazu činnosti není v rozporu s ústavním pořádkem.

Ohledně minimálních zákonných délek u této sankce zastávám stejný názor jako u pokut. Takové stanovení může způsobit nerovnost mezi adresáty norem, když neumožňuje úplně zohlednit individuální okolnosti posuzovaného přestupku a poměry pachatele. Jiný následek bude mít zákaz činnosti v délce jednoho roku např. pro pachatele, který se bez motorového vozidla bez větší újmy obejde, a jiný pro pachatele, který je na něm závislý profesně, anebo ze zdravotních důvodů (např. osoba s pohybovým omezením).

2.3.4 Propadnutí věci

Smyslem sankce propadnutí věci je zabránit pachateli, aby pomocí dané věci nadále páchal deliktní činnost, anebo mu případně odejmout prospěch, který v podobě předmětné věci přestupkem získal.⁵²

Pojem věc definuje občanský zákoník. Podle § 489 OZ „je věcí v právním smyslu vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“ Jde o velmi široké pojetí, pod pojem věc spadají věci hmotné i nehmotné. Otázkou je, zda předmětem této sankce může být živé zvíře, když za současné právní úpravy se již na něj jako na věc nepohlíží. Z kategorie věcí v právním smyslu jej vylučuje § 494 OZ, když stanovuje, že „živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor. Živé zvíře není věcí a ustanovení o věcech se na živé zvíře použijí obdobně jen v rozsahu, ve kterém to neodporuje jeho povaze.“ Za určitých podmínek, tj. nebude-li to odporovat povaze zvířete smysly nadaného živého tvora, by tedy šlo rozhodnout o propadnutí. Podle § 134 TZ se ustanovení o věcech vztahují i na živá zvířata. Není zde tedy podmínka jako v občanském zákoníku, že aplikované ustanovení nesmí odporovat povaze zvířete. Pro správní trestání se zřejmě použije pomocí analogie výkladové pravidlo § 134 TZ, ale taktéž by se podle mě mělo respektovat pojetí zvířete v § 494 OZ a neaplikovat ustanovení o věcech na zvířata automaticky. Vždy by se měl brát ohled na to, že zvířata, jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, jak stanovuje § 1 ZoTZ. Pokud tedy např. pachatel spáchá přestupek podle § 45 odst. 1 písm. e) ZoM, když bude nahánět zvěř srnčí pomocí ohařů, nebude zřejmě vhodné uložit sankci propadnutí ohaře, neboť ten má k pachateli jako svému majiteli určitý citový vztah a jeho odebráním by mohl pociťovat bolest a utrpení.

Věc musí v době rozhodnutí o přestupku existovat a být dosažitelná.⁵³ V přestupkovém zákoně však není upraveno, jak vyřešit situaci, když pachatel před propadnutím věc zničí, poškodí atd. Věcný záměr pro případ, že pachatel věc zničí, poškodí, zcizí, učiní neupotřebitelnou nebo zužitkuje, zejména spotřebuje, anebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří, navrhuje, aby mu bylo uloženo propadnutí peněžité částky až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci, tedy propadnutí náhradní hodnoty. Podle současné úpravy přestupkového zákona by se zřejmě v takovém případě uložila pokuta či podle konkrétního případu i jiná sankce. Podle mého názoru by však v souladu se zásadou

⁵² MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 86.

⁵³ Tamtéž.

zákonnosti a principem právní jistoty mělo být výslovně v zákoně stanoveno, že se v případě výše uvedených dispozic s předmětnou věcí rozhodne o propadnutí náhradní hodnoty.

Aby správní orgán mohl rozhodnout o propadnutí věci, musí dojít ke splnění určitých podmínek. Podle § 15 odst. 1 PřesZ „lze uložit propadnutí věci, jestliže věc náleží pachateli a věc:

- a) byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, anebo
- b) byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou.“

1. Věc musí náležet pachateli

Věc musí být v době rozhodnutí ve výlučném vlastnictví pachatele,⁵⁴ správní orgán proto nemůže rozhodnout o propadnutí věci, kterou měl pachatel z titulu výprosy, nájmu, výpůjčky, získal ji trestným činem, přestupkem atd. Věc musí pachateli náležet zcela. Z toho důvodu nelze touto sankcí postihnout pachatele, který má danou věc ve spoluvlastnictví či společném jmění manželů. V případě společného jmění manželů sice věc pachateli náleží zcela, nevlastní pouze určitý podíl jako v případě spoluvlastnictví, ale není jejím výlučným vlastníkem. V opačném případě by bezdůvodně vznikla újma i druhému manželovi, který přestupek nespáchal. Odporovalo by to povaze sankce, která má ryze osobní charakter a je neodmyslitelně spojena s osobou pachatele.⁵⁵ V případech, kdy pachatel není výlučným vlastníkem věci, ale jinak jsou předpoklady pro to, aby se uložila sankce propadnutí věci, lze rozhodnout o ochranném opatření zabránění věci.⁵⁶

2. Věc byla ke spáchání přestupku užita

Může se jednat např. o zbraň, kterou pachatel střelil zvěř, přestože nešlo o zbraň loveckou, čímž se dopustil přestupku podle § 45 odst. 1 písm. i) ZoM.

3. Určena

Tato část ustanovení předpokládá, že přestupek byl spáchán ve stadiu pokusu. Z dikce „věc byla ke spáchání určena“ lze dovodit, že k dokonání přestupku ještě nedošlo, ale pachatel měl úmysl pomocí určité věci jej spáchat. Přestupkový zákon neupravuje přípravu ani pokus jako jednotlivá vývojová stadia přestupku, přestupkem je pouze dokonáný čin, a proto pokus (a samozřejmě ani přípravu) není možné obecně postihnout. To by mohlo být podle přestupkového zákona možné jen v případě § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ, podle kterého se přestupku dopustí ten, kdo „úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží,

⁵⁴ Tamtéž.

⁵⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 7 As 167/2012.

⁵⁶ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 50.

zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku nebo se o takové jednání pokusí.“ Podle P. Matese nejde však ani v tomto případě o pokus jako vývojové stadium tak, jak jej chápe trestní zákoník. Jedná se o součást skutkové podstaty a i pokus přestupku proti majetku je třeba chápat jako dokonaný přestupek.⁵⁷ K této části ustanovení uvádí: „Vzhledem k tomu, že podle zákona o přestupcích není možné postihnout přípravu ani pokus přestupku, nepřichází prakticky v úvahu rozhodnout o propadnutí věci, která byla určena ke spáchání přestupku, a toto ustanovení se tedy jeví obsolentní.“⁵⁸ E. Horzinková je však jiného názoru. Podle ní sice není možné obecně postihnout přípravu ani pokus, ale v případě § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ tato možnost připuštěna je,⁵⁹ a tak by se zde mohlo rozhodnout o propadnutí věci. Sama si příklad, kdy by za takový přestupek mohlo být rozhodnuto o propadnutí věci, nedokáží představit.

4. Přestupkem získána

Pachatel např. získá léčivý přípravek prostřednictvím přestupku podle § 108 odst. 1 písm. e) ZoL, když připraví léčivý přípravek, aniž je k tomu oprávněn.

5. Byla nabyta za věc přestupkem získanou

Půjde např. o peníze, které pachatel získal prodejem věci získané přestupkem – obuvník prodá boty, které mu byly svěřeny k opravě a které si přisvojil. Pro splnění této podmínky není rozhodný právní titul nabytí věci. Takto nabyta věc bude nejčastěji získána prodejem či výměnou za jinou věc. Podle Z. Červeného a kol. musí být věc nabyta tímto způsobem zcela, nejenom zčásti, v opačném případě by o propadnutí věci rozhodnout nešlo.⁶⁰

Podle § 15 odst. 2 PřesZ „propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku.“ Zákonem není stanovena žádná maximální výše hodnoty věci, kterou správní orgán nemůže překročit. Bude tedy záležet na jeho správní úvaze, aby s ohledem na všechny okolnosti konkrétního případu zhodnotil, zda věc svou cenou významně nepřevyšuje povahu spáchaného přestupku a sankcí způsobená újma bude pro pachatele přiměřená a spravedlivá. E. Horzinková, Z. Červený a kol. i P. Mates uvádí, že nepřichází v úvahu propadnutí nemovité věci.⁶¹ To podle mě ale neplatí bezvýjimečně, např.

⁵⁷ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 71.

⁵⁸ Tamtéž, s. 86.

⁵⁹ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. 480 s. 81.

⁶⁰ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 51.

⁶¹ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. 480 s. 82., ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 51., MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 86.

by mohlo být rozhodnuto o propadnutí věci nemovité – pozemku, na kterém pachatel pěstuje konopí a páchá přestupek podle § 39 odst. 1 ZoNL tím, že nesplní ohlašovací povinnost příslušnému celnímu orgán. Jedná se totiž o činnost, která může být snadno zneužitelná a sloužit k mnohem závažnější trestné činnosti. Tomu zřejmě odpovídá i výše horní hranice pokuty, kterou lze za tento přestupek uložit (do 200 000 Kč). To však samozřejmě za předpokladu, se bude jednat o pozemek, který měl vlastník (pachatel) primárně za účelem pěstování této rostliny, nepůjde o pozemek třeba stavební s vysokou tržní hodnotou a budou tomu odpovídat další skutečnosti daného případu, které je správní orgán při ukládání povinen vzít v potaz.

Věcný záměr navrhuje upravit, aby se k hodnotě věci, která bude v nápadném nepoměru k povaze spáchaného přestupku, nepřihlíželo, pokud to bude vyžadovat bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem. Bude se jednat například o zbraně, jedy, výbušniny, omamné a psychotropní látky, prekursory drog, zdraví škodlivé farmaceutické nebo lékařské přípravky anebo zdraví závadné potravinářské výrobky, apod. Vládní návrh však na stávajícím znění sankce propadnutí věci nic nemění. Sama bych se přiklonila k variantě ve věcném záměru a dodatek, že z výše uvedených důvodů (tj. např. bezpečnost osob) se k hodnotě věci nebude přihlížet, do přestupkového zákona zakotvila. Smyslem sankce totiž není pouze způsobit újmu pachateli, ale také ochrana společnosti před dalším případným protiprávním jednáním pomocí předmětné věci. Samozřejmě ale bude záležet na okolnostech konkrétního případu, aby zase nedošlo k nepřiměřenému zásahu do pachatelova vlastnického práva.

2.3.5 Zákaz pobytu

Sankce zákaz pobytu za přestupek je součástí našeho právního řádu od 15. 1. 2013. „Jejím smyslem je, zabránit alespoň dočasně přítomnosti určité skupiny osob (v důvodové zprávě se hovoří o prostitutkách, řemeslných žebrácích a pachatelích drobné majetkové delikvence) na území obce/její části.“⁶²

V 15a odst. 1 PřesZ jsou vymezeny podmínky, jejichž splnění je obligatorním předpokladem pro uložení této sankce. Všechny musí být splněny kumulativně.⁶³ Příslušný správní orgán tak musí při procesu ukládání zkoumat tyto skutečnosti:

1. Výslovné stanovení zákonem

⁶² MATES, Pavel, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67.

⁶³ Tamtéž.

Stejně jako v případě zákazu činnosti, lze zákaz pobytu uložit pouze za přestupek, u kterého to výslovně dovoluje zákon. V přestupkovém zákoně je možné touto sankcí postihnout např. pachatele, který se dopustí přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) PřesZ, když „znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství“ nebo přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ, když „úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku nebo se o takové jednání pokusí.“

Zákaz pobytu je možné uložit nejdéle na dobu tří měsíců.

2. Přestupek byl spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku

Podle § 3 PřesZ „k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.“ Z hlediska formy zavinění se obecně pro odpovědnost za přestupek vyžaduje pouze nedbalost. Pro potrestání zákazem pobytu však zákon stanovuje požadavek úmyslu. Pokud tedy pro spáchání přestupku, za který zákon umožňuje uložit tuto sankci, postačí zavinění z nedbalosti, je nutné, aby byl spáchán v závažnější míře zavinění, tj. úmyslném, v opačném případě správní orgán o zákazu pobytu rozhodnout nemůže. Například ke spáchání přestupku podle § 47 odst. 1 písm. c) PřesZ: „přestupku se dopustí ten, kdo vzbudí veřejné pohoršení“ postačí nedbalostní zavinění, avšak pro potrestání tohoto jednání zákazem pobytu jen tato forma nedostačuje. Jestliže tak správní orgán bude chtít rozhodnout o zákazu za takový přestupek, bude muset pachateli prokázat úmyslnou formu zavinění.

Úprava zákazu pobytu obsahuje neurčité pojmy, a to „veřejný pořádek“ a „místní záležitosti“ První z pojmů vymezuje Z. Červený a kol. jako: „souhrn pravidel chování na veřejnosti. Tento souhrn tvoří jednak pravidla obsažená v právních normách, jednak pravidla chování, která nejsou právně vyjádřena, ale jejichž zachovávání je podle obecného názoru a přesvědčení nezbytnou podmínkou klidného a spořádaného společenského soužití a ve veřejném zájmu.“⁶⁴ Podle P. Matese a K. Šemika veřejný pořádek „zahrnuje ochranu pravidel chování lidí obsažené jak v právních normách, tak i morálních, etických a jiných normách, jejichž dodržování je podle mínění převažující většiny určité společnosti předpokladem ke klidnému a spořádanému soužití.“ Ohledně místních záležitostí P. Mates a K. Šemik uvádí, že

⁶⁴ ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 114.

se v daném případě bude jednat o „záležitosti lokální, omezené na území konkrétní obce, resp. její části.“⁶⁵

Ohledně podmínky, že „pachatelovo jednání musí významně narušovat místní záležitosti veřejného pořádku,“ bude zřejmě správní orgán muset při projednávání konkrétního přestupku posuzovat, zda jednání je takové intenzity, že svou mírou závažnosti přesahuje jiné přestupky, které by stačilo postihnout třeba jenom napomenutím.

3. Pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce

Zákazem pobytu lze postihnout pouze recidivistu, a to navíc za předpokladu, že byl v posledních dvanácti měsících pravomocně uznán vinným za „obdobné jednání,“ kterého se dopustil na území stejné obce. Podle P. Matese a K. Šemika není úplně jasné, jestli se „obdobným jednáním“ rozumí pouze takové, za které lze uložit zákaz pobytu, nebo jakékoli. Přiklánějí se spíše k restriktivnímu výkladu, tj. jen takové, za které lze uložit zákaz.⁶⁶ Jsem stejného názoru. Jedná o značně přísnou sankci a nebylo by podle mě přiměřené, kdyby se do recidivy „započítával“ přestupek, který nijak nesouvisí s jednáním, které je postihováno zákazem pobytu.

Podle § 1 ObZ „Obec [...] tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Pachatel se recidivy musí dopustit na území stejné obce, pokud tedy „obdobné jednání“ již někdy spáchal pouze na území jiné obce, není naplněna jedna z podmínek a zákaz pobytu nemůže být uložen.

4. Uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce

Bude se zřejmě jednat o případy, kdy pachatele neodradila sankce (např. pokuta) za předchozí přestupek v dané obci a nadále tam pokračuje v deliktní činnosti, čímž v ní natolik narušuje klid a spořádané soužití, že je nezbytné jeho pobyt v této obci omezit, resp. na stanovenou dobu zakázat. Jinými slovy, půjde například o nepoučitelné zloděje, vandaly, prostitutky/ky, kteří i přes předchozí potrestání pokutou v konkrétní obci nadále kradou, poškozují majetek, nabízejí sexuální služby a tímto svým jednáním místní již natolik „obtěžují“, že to nelze řešit jinak, než jim zakázat do obce vstup.

⁶⁵ MATES, Pavel, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67.

⁶⁶ Tamtéž.

5. Sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu

Správní orgán nemůže rozhodnout o zákazu pobytu v obci, kde má pachatel trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel anebo hlášený pobyt podle zákona o o pobytu cizinců na území České republiky a zákona o azylu. Pokud má pachatel v dané obci, kde spáchal přestupek sice nahlášený trvalý pobyt, ale ve skutečnosti žije trvale jinde, lze mu v obci, ve které je přihlášen pouze formálně, uložit zákaz pobytu. Podle judikatury Nejvyššího soudu je totiž rozhodující, kde se pachatel skutečně trvale zdržuje, ne kde má trvalý pobyt pouze formálně.⁶⁷ Správní orgán tak bude muset v každém konkrétním případě zkoumat, kde se pachatel přestupku ve skutečnosti trvale zdržuje.⁶⁸

V ustanovení § 15a odst. 2 PřesZ je vyjádřen omezující charakter této sankce: „Zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku ve smyslu odstavce 1, vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil.“

Pachatel se nesmí po dobu zákazu pobytu „zdržovat“ na území obce nebo její části. Pojmem „zdržovat“ by měl pro pachatele znamenat, že v obci v průběhu výkonu sankce nesmí vůbec pobývat, byť jen po krátkou dobu, tj. i kdyby chtěl na zakázaném území pouze nakoupit. O „zdržování“ však podle P. Matese a K. Šemika nepůjde, pokud pachatel místem jen projíždí. Sami však nevylučují, že se praxe přikloní k tomu, že i jednorázové projetí zakázaným místem bude posuzováno jako porušení výkonu a tedy naplnění skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. d) TZ.⁶⁹

V § 15a odst. 3 PřesZ je upraveno udělení výjimky pro krátkodobý pobyt v obci, kde má pachatel zákaz, je zde popsána procesní stránka vydávání povolení k udělení této výjimky a rovněž jsou zde upraveny důvody, pro které by mělo být pachateli vydáno povolení vstoupit na zakázané území.

Jako důvod pro vydání povolení ke krátkodobému pobytu zákon uvádí „závažné osobní důvody, kterými jsou zejména návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci.“ Z této

⁶⁷ MATES, Pavel, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67., usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

⁶⁸ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 105 – 106.

⁶⁹ MATES, Pavel, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67.

dikce vyplývá, že jde o výčet demonstrativní.⁷⁰ Jiným důvodem by podle mě mohla být třeba návštěva třídních schůzek, ale zřejmě i pravidelné vyzvedávání dětí ze školky, zájmových kroužků atd.

Ohledně této sankce vyvstávají určité pochybnosti, a to zejména v souvislosti s tím, zda je její uplatnění ve správním trestání v souladu s ústavním pořádkem, konkrétně, jestli splňuje podmínky stanovené pro omezení svobody pohybu a pobytu v čl. 14 odst. 3 LZPS: „Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“ Jako problematická se jevila již v průběhu legislativního procesu.

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona⁷¹ sankce zákaz pobytu „vychází ze snahy posílit účinnost sankčních ustanovení zákona o přestupcích a posílit obecnou vymahatelnost práva.“ Uvádí, že je ústavně konformní, není v rozporu s čl. 14 odst. 3 LZPS, neboť v případě nově zaváděné sankce zákazu pobytu by mohlo docházet k omezení svobody pohybu pouze tehdy, pokud by to bylo nezbytné k udržení veřejného pořádku, a tím i práv a svobod druhých. Podle důvodové zprávy byl předchozí rozsah sankcí nedostatečný, neboť v případě, kdy nebyly splněny předpoklady pro uložení zákazu činnosti nebo propadnutí věci, nezbývala správnímu orgánu jiná možnost, než uložit pokutu. Její vymahatelnost je však v praxi často problematická a nebývá dostatečně účinným nástrojem k eliminaci určitých negativních skutečností narušujících veřejný pořádek nebo dobré mravy. Jako příklad uvádí provoz prostituce, za kterou vzhledem k neexistenci právní úpravy regulující tuto problematiku není možné uložit zákaz činnosti nebo případy, kdy jsou pokutovány osoby pro porušování obecně závazné vyhlášky obce zakazující konzumaci alkoholu nebo žebrání na některých veřejných prostranstvích v obci či osoby, které opakovaně a úmyslně způsobují škodu na cizím majetku krádeží, zničením či poškozením věci z takového majetku anebo opakovaně a úmyslně narušují občanské soužití drobným ublížením na zdraví. Pokud je jednání těchto osob kvalifikováno jako přestupek, jsou sankcionovány pokutou. Tu však podle důvodové zprávy často odmítají zaplatit a neúspěšné je pak rovněž i provedení exekuce z důvodu nedostatku majetku. Proto bylo pro takové případy potřebné zavést nový typ sankce v podobě zákazu pobytu. Vzhledem ke skutečnosti, že je sankce zákazu pobytu přijatelná v trestním řízení,

⁷⁰ Tamtéž.

⁷¹ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění č. 306/2009 Sb.

musí být podle důvodové zprávy přípustná i v řízení přestupkovém, pokud je s ohledem na zásadu přiměřenosti její podoba v přestupkovém řízení oproti trestnímu řízení výrazně omezenější (např. uložení maximálně na dobu tří měsíců).⁷²

Negativně se k ní vyjádřila vláda, když ve svém stanovisku s návrhem zákona upravující tuto sankci vyslovila nesouhlas, a to z důvodu její nepřiměřenosti ve vztahu k jednání, za který by se měla ukládat, tj. za přestupky proti veřejnému pořádku, proti majetku či proti občanskému soužití. Proto podle vlády existuje vážná pochybnost o souladu navržené úpravy s čl. 4 odst. 4 LZPS ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 LZPS a nesouhlasí s úvahou v důvodové zprávě o „přípustnosti sankce zákazu pobytu v přestupkovém řízení, pokud je přijatelná i v trestním řízení a pokud je s ohledem na zásadu přiměřenosti její podoba v přestupkovém řízení oproti trestnímu řízení výrazně omezenější.“ Vláda vyjádřila přesvědčení, že „orgánům obce nelze automaticky umožnit ukládat za přestupky stejné sankce, jaké mohou ukládat soudy za trestné činy, neboť v opačném případě by zřejmě bylo možné svěřit orgánům obcí i pravomoc ukládat sankce odnětí svobody, byť oproti trestnímu zákoníku ve výrazně omezenějším rozsahu.“⁷³

K sankci zaujal negativní stanovisko i veřejný ochránce práv (dále jen ombudsman): „Principiálně nesouhlasím [...] s tím, aby do základních svobod jednotlivce zasahoval správní úřad. Ochranu před takovým jednáním pokládám za jednu ze základních konzervativních hodnot. Jakkoliv lze přisvědčit předkladatelům v tom, že u určitých skupin osob lze s obtížemi zaručit vymahatelnost práva, není možné, aby pro přestupkové (byť opakované) jednání bylo možné tímto způsobem zasáhnout do jedné ze základních svobod, a zprostředkovaně také do dalších základních práv.“ Podle ombudsmana o zásahu do svobody pobytu a pohybu může rozhodnout pouze soud, neboť jen ten rozhoduje o individuálním trestu za konkrétní protiprávní jednání. Návrh podle něj nesplňuje podmínky omezení svobody pobytu a pohybu tak, jak ji předpokládá čl. 14 odst. 3 LZPS. Je názoru, že takové omezení je evidentně primárně preventivní, tj. k omezení pobytu či pohybu dochází z důvodu hrozby narušení bezpečnosti apod. a má za cíl mu plošně (nikoliv individualizovaně) předejít.⁷⁴

⁷² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=431&O=6>>.

⁷³ Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění č. 306/2009 Sb. ze dne 16. srpna 2011. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=431&O=6>>.

⁷⁴ Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném ochránci práv“). Dostupné na

Zamítavé stanovisku k návrhu vyslovil rovněž Senát a prezident jej svým vetem Poslanecké sněmovně vrátil. Jeho veto však bylo přehlasováno většinou 101 hlasů.

3 Ukládání sankcí za přestupky

3.1 Některé zásady ukládání sankcí

Existuje nepřehledné množství zásad, které se vztahují k ukládání sankcí a jimiž by se měl správní orgán nejenom při procesu ukládání řídit. Jsou zakotveny v mezinárodních úmluvách, doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy, Ústavě, Listině, správním řádu, přestupkovém zákoně. S ohledem na jejich množství není možné zahrnout do této práce všechny, a proto se v této kapitole budu věnovat pouze těm, které se bezprostředně vztahují na proces ukládání. Alespoň však uvedu zásady zakotvené v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (91)1 o správněprávních sankcích (dále v textu práce jen Doporučení), z nichž některé v průběhu práce zmiňuji. Jsou jimi: zásada legality, zákaz retroaktivity, *ne bis in idem*, správní orgán musí brát v potaz sankci uloženou jiným správním orgánem za stejný čin, zásada rychlosti, sankce musí být ukládána rozhodnutím, zásady spravedlivého procesu (osoba musí být informována o obvinění proti ní, osoba musí mít dostatek času, aby se k řízení připravila, osoba (nebo její zástupce) musí být informována o důkazech proti ní, osoba musí mít právo být slyšena, rozhodnutí o správní sankci musí být odůvodněno), zásady spravedlivého procesu se neuplatní, pokud s tím osoba souhlasí, děje se tak na základě zákona a jedná se o méně závažné delikty s nižšími sankcemi, dále zásada, že důkazní břemeno leží na správním orgánu a zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí soudem.

Při vyměřování sankcí se uplatňují zásady zákonnosti, spravedlnosti, individualizace a přiměřenosti.⁷⁵

1. Zásada zákonnosti – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*

Tato zásada je na ústavní úrovni je explicitně vyjádřena v čl. 39 LZPS. „Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.“

Pro dodržení zásady zákonnosti i v oblasti správního trestání za přestupky je nutné, aby všechny druhy sankcí, které lze za přestupek uložit, byly vymezeny zákonem.⁷⁶ Požadavku zákonnosti by tak odporovala správní sankce upravena podzákonným právním předpisem. K tomu se ve své rozhodovací činnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud. „Stanoví-li podzákonný právní předpis (zde vyhláška č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem) konkrétní skutkové podstaty přestupků, byť na základě obecného zákonného

⁷⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 435.

⁷⁶ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 16.

zmocnění, odporuje takový předpis zásadě *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* (čl. 39 LPS). Soud je pak podle čl. 95 odst. 1 Úst oprávněn a zároveň povinen k němu při svém rozhodování nepřihlídnout, respektive tento předpis v projednávané věci neaplikovat.⁷⁷ Taktéž případná výše sankce či její časové rozpětí musí být upraveno na zákonné úrovni.⁷⁸ V opačném případě by zde existoval prostor pro rozhodovací libovůli a tedy i možnou diskriminaci při ukládání sankcí. Je tedy nezbytné, aby zákon stanovoval meze správní úvahy a jejich případné překročení mělo za následek nezákonnost rozhodnutí. Ze stejného důvodu by měl zákon výslovně vymezovat podmínky a kritéria pro ukládání sankcí. „Výrok o vině a trestu za správní delikt [...] nelze opřít pouze a jedině o interní předpis provozovatele dráhy, jestliže zákon (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách) nestanoví žádné meze ani podmínky, jimiž by autor tohoto interního předpisu byl vázán. Takový přístup ke správnímu trestání je v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*.“⁷⁹

2. Zásada individualizace

Na zásadu zákonnosti navazuje zásada individualizace sankce. Pro její dodržení je nezbytné, aby „druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce.“⁸⁰

3. Zásada přiměřenosti a zásada spravedlnosti

Spravedlivá a přiměřená sankce by měla být taková, která svou výší, délkou či povahou bude odpovídat nebezpečnosti přestupku a také specifickým posuzované věci. Mezi výší sankce a závažností přestupku by neměl být nepoměr.

⁷⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010-92.

⁷⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 434.

⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. 6 A 173/2002-33.

⁸⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 6 As 48/2007- 58.

3.2 Správní uvážení v souvislosti s ukládáním sankcí

3.2.1 Pojem správní uvážení

Správní uvážení (diskrece) je myšlenkový proces, který je správní orgán povinen⁸¹ aplikovat ve všech formách činnosti veřejné správy, kde pro konkrétní projednávanou záležitost zákon předvídá více možných řešení. Úkolem aplikujícího správního orgánu je z možných nabízených řešení, pomocí zákonem stanovených hledisek a při respektování zákonných mezí, vybrat to nejlepší, které bude co nejpriléhavěji odpovídat rozhodovanému případu.

Ukládání sankcí je typickou činností, při níž má diskrece své místo. Přestupkový zákon v § 11 PřesZ taxativně vypočítává pět druhů sankcí, ze kterých při respektování zákonných mezí musí správní orgán při ukládání pachateli „vybrat“ tu, která bude mít na pachatele ten nejlepší efekt, aby splnila svůj účel a co nejvíce odpovídala konkrétním okolnostem případu. K tomu mu slouží zákonem stanovená kritéria, která musí při posuzování zohlednit.⁸² Dále zákon dává správnímu orgánu možnost rozhodnout o upuštění od uložení sankce. V jiných jeho ustanoveních a zvláštních zákonech jsou sankce vymezeny časovým či peněžitým rozpětím, v rámci kterého by měl správní orgán při zvážení všech hledisek vyměřit nejadekvátnější výši sankce. V diskreci je však omezen zákonnými hranicemi, které nesmí překročit. Jedná se o zákonem stanovené maximální či minimální hranice pokut nebo nejdelší či nejkratší možné délky sankce zákazu činnosti a zákazu pobytu (u té zákon stanovuje pouze maximální délku, tj. 3 měsíce).

Správnímu orgánu je tedy v oblasti správního trestání poskytnut poměrně široký prostor pro využití správní úvahy. Na základě té by měl dospět k co nejspravedlivějšímu potrestání pachatele.

3.2.2 Aplikace správního uvážení při ukládání sankcí

Správní orgán musí nejprve posoudit, zda v daném případě nejsou splněny podmínky pro uplatnění § 11 odst. 3 PřesZ. Jestliže usoudí, že samotné projednání přestupku a vyslovení viny bude mít na pachatele stejné účinky, které by mělo uložení sankce, může rozhodnout o upuštění od jejího uložení.⁸³ Takto rozhodnout však nemůže, pokud to zákon výslovně

⁸¹ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 772.

⁸² MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 772.

⁸³ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. Vydání. Praha: Linde, 2011. s. 43.

vylučuje. Příkladem je zákon o silničním provozu, který tuto možnost pro některé přestupky výslovně zakazuje v § 125c odst. 8 ZoSP.⁸⁴

Pokud správní orgán nerozhodne o upuštění od potrestání, musí přistoupit k výběru některé z druhů sankcí, které mu zákon dovoluje uložit a následně k jejich případné výměře. K tomuto určení mu slouží kritéria, která jsou demonstrativně vyčtena v § 12 odst. 1 PřesZ. Při ukládání tak musí přihlédnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

Jak bylo uvedeno, výčet kritérií, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, je demonstrativní. „Neobsahuje-li zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný [...], pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy [...], když vedle toho správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším [...].⁸⁵ Jak plyne z tohoto rozhodnutí Vrchního soudu v Praze (dále jen Vrchní soud), je správní orgán povinen při projednávání přestupku zhodnotit každé hledisko vymezené v § 12 odst. 1 PřesZ. Pokud by tak neučinil a některé z nich opomenul nebo by pouze konstatoval, že k některému bylo přihlédnuto, aniž by se mu podrobněji věnoval, jednalo by se o vadné použití diskrece a takové rozhodnutí by bylo nezákonné. Správní orgán tak v odůvodnění rozhodnutí musí důkladně popsat, jak se s každým z nich vypořádal, proč uložil zrovna ten určitý druh sankce a proč ji vyměřil v dané výši.⁸⁶ Co ale jiná hlediska neuvedená v zákoně? Je správní orgán povinen vzít v potaz i některá v něm výslovně nestanovená, anebo je může pouze využít? Z výše uvedeného rozhodnutí Vrchního soudu vyplývá, že je to ponecháno na úvaze správního orgánu, zda posoudí další, která mu zákon nepřikazuje. Podle mého názoru by měl být správní orgán povinen posuzovat i hlediska jiná, bude – li to daná věc vyžadovat, aby sankce co nejpřiléhavěji odpovídala konkrétnímu případu, a byla tak v souladu se zásadou individualizace sankce. V rozhodnutích Ústavního

⁸⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 46/2008 – 50.

⁸⁵rozsudek Vrchního soudu V Praze ze dne 27. prosince 2001, sp. zn. 7 A 77/1999. In MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 72.

⁸⁶ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 772.

soudu a Nejvyššího správního soudu bylo již několikrát konstatováno, že by se mělo přihlížet k majetkovým a osobním poměrům pachatele, a to i přes zákonnou absenci tohoto kritéria.⁸⁷

Při ukládání je správní orgán ve své úvaze omezen zákonnými mezemi, které musí respektovat. Tyto meze jsou dány taxativním výčtem druhů sankcí, které mu zákon umožňuje za přestupek uložit, jejich maximální či minimální výší (u pokuty), resp. délkou (u zákazu činnosti či zákazu pobytu).⁸⁸ Hranice výše a délek sankcí určují správnímu orgánu určitý prostor, ve kterém se při užití diskrece může „pohybovat“ a za pomoci výše uvedených kritérií dospět k rozhodnutí o sankci, která bude odpovídat zásadě individualizace, přiměřenosti a spravedlnosti. Limitem správní úvahy jsou rovněž zákonem stanovený způsob ukládání sankcí či podmínky pro uložení té které sankce. Nelze např. uložit napomenutí spolu s pokutou, o zákazu činnosti či pobytu může správní orgán rozhodnout jen za přestupek, u kterého to zákon výslovně stanovuje, nemůže rozhodnout o propadnutí věci, aniž by byla ve výlučném vlastnictví pachatele atd.

Jestliže správní orgán při aplikaci diskrece nebude tyto limity respektovat a překročí je nebo nezhodnotí všechna zákonem stanovená kritéria, rozhodnutí o sankci bude vadné pro nezákonnost.

3.2.3 Přezkum správního uvážení

Přezkum v rámci správního řízení

Pachatel se může proti aplikaci diskrece bránit řádnými opravnými prostředky. Pokud by správní orgán při aplikaci diskrece překročil zákonem stanovené meze, půjde o zákonnou vadu, ke které musí správní orgán podle § 89 odst. 2 SŘ přihlížet z úřední povinnosti. Obviněný tedy takovou vadu nemusí namítat.⁸⁹ Správní orgán například pachateli uloží na dva roky zákaz řízení motorového vozidla za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. b) ZoSP, přestože je v tomto případě zákonem maximální délka stanovená na jeden rok. Jestliže je však rozhodnutí v souladu se zákonem, tj. např. za výše uvedený přestupek bylo rozhodnuto o zákazu řízení v délce jednoho roku, ale pachatel není spokojen se způsobem vyřešení věci, tedy aplikací diskrece, bude se jednat o možnou věcnou nesprávnost rozhodnutí. Pachateli se bude například zdát sankce příliš přísná. Je si sice vědom svého protiprávního jednání a je smířen s tím, že má být sankcionován, ale správní orgán podle něj nesprávně zhodnotil

⁸⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 3/02., náleží Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

⁸⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. s. 82 - 83.

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. s. 157.

okolnosti spáchaného přestupku a sankci vyměřil nepřiměřeně vysokou, byť v souladu se zákonem, která neodpovídá konkrétní posuzované věci. K takové vadě již správní orgán nepřihlíží z úřední povinnosti, ale v souladu s § 89 odst. 2 SŘ ji účastník bude muset v opravném prostředku namítat a své výhrady vůči způsobu vyřešení věci konkrétně a výslovně uvést. Správní orgán správnost napadeného rozhodnutí přezkoumá jen v rozsahu těchto uvedených výhrad.⁹⁰

Přezkum ve správním soudnictví

Aplikaci správního uvážení je možné přezkoumat v rámci správního soudnictví. Jde tak o realizaci práva na soudní ochranu, které je na ústavní úrovni garantováno v čl. 36 odst. 1 a odst. 2 LZPS: (1) „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ (2) „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ A rovněž jde o dodržení jedné ze zásad zakotvených v Doporučení, tedy zásady soudního přezkumu.

Přezkumu diskrece se lze domáhat prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an SŘS. Soud na základě této žaloby musí posoudit, zda v napadeném rozhodnutí správní orgán při použití úvahy nevybočil ze zákonem stanovených mezí a řádně zhodnotil všechna zákonem stanovená hlediska.⁹¹ Pokud soud zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil, rozhodnutí o sankci pro nezákonnost zruší podle § 78 odst. 1 SŘS.

Jestliže soud dospěje po přezkumu k závěru, že sice nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, ale soud má za to, že sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši, může od ní podle § 78 odst. 2 SŘS upustit anebo ji snížit při respektování zákonem stanovených mezí. Soud zde disponuje moderačním právem, nahrazuje správní uvážení správního orgánu svou vlastní úvahou, ale pouze co do sankce. Jde o výjimku z kasačního principu, který je v tomto případě nahrazen principem apelačním.⁹²

⁹⁰ Tamtéž, s. 128 – 157.

⁹¹ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 648 - 649.

⁹² MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, č. 17, s. 598.

Soud však k moderaci podle § 78 odst. 2 SŘS může přistoupit pouze za určitých předpokladů: Pokud žalobce chce, aby mu soud uloženou sankci snížil či od ní upustil, musí takový postup navrhnout v žalobě. Dále musí být uložená sankce ve zjevně nepřiměřené výši. Nepřiměřeně vysoká je v případě, že „vykazuje vyšší intenzitu nesprávnosti uložené výše než prostá přiměřenost,“⁹³ zřejmě se bude jednat např. o pokuty, které mají pro pachatele likvidační účinky. Zohlednění majetkových poměrů pachatele totiž nespadá pod zákonem stanovená kritéria, které je správní orgán povinen brát v potaz, i když jak bylo uvedeno výše, judikatura několikrát konstatovala, že by se k nim přihlížet mělo. Poslední podmínkou k tomu, aby soud přistoupil k moderaci, je skutečnost, že rozhodnutí o upuštění nebo snížení sankce lze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil.

Možnost nahrazení správního uvážení správního orgánu soudem má své zastánce i kritiky. Jejím zastáncem je např. P. Mates. Ten uvádí, že tato možnost prohlubuje plnou jurisdikci, tedy že soudy mají přezkoumávat napadené rozhodnutí nejen po stránce právní, ale i skutkové, a takto jsou naplňovány požadavky Listiny a mezinárodních smluv, konkrétně čl. 6 Úmluvy. Podle P. Matese má právě v oblasti správního trestání moderační právo velký význam, neboť některé sankce mohou představovat značně citelný zásah do pachatelovy osobnostní a majetkové sféry, který v některých případech může být až likvidační. Pachatel by měl mít proto v tomto směru možnost nějaké ochrany na soudní úrovni, a to nejen ohledně zákonnosti rozhodnutí o sankci, ale i z hlediska jeho správnosti. Konstatuje, že de lege ferenda by možná bylo třeba uvažovat o rozšíření této pravomoci.⁹⁴ Kritikem moderačního práva soudu je např. V. Sládeček. Podle něj dochází nahrazením správního uvážení úvahou soudu k narušení pravidel dělby moci. Je toho názoru, že požadavku plné jurisdikce by vyhovovala zákonná úprava i bez zakotvení možnosti nahrazení správní úvahy, neboť podle § 77 odst. 1 SŘS soud může doplňovat důkazy provedené správním orgánem, sám může provádět nové důkazy a rovněž může hodnotit důkazy provedené jak jím samotným, tak správním orgánem. Tímto soudní řád správní soudu umožňuje nové posouzení nejen právních, ale i skutkových otázek, což je podstata plné jurisdikce. Dále uvádí, že ohledně přezkumu správního uvážení si soud „vystačí“ s pojmem „zneužití“ správního uvážení, který je zakotven v § 78 odst. 1 SŘS. Pod něj lze podle V. Sládečka podřadit i stanovení „zjevně nepřiměřeného trestu.“ „To jest trestu, který (vůbec) neodpovídá

⁹³ JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 649 – 650.

⁹⁴ MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, č. 17, s. 598.

skutkovým a právním okolnostem případu.“ Pokud by soud dospěl k závěru, že sankce je zjevně nepřiměřená, rozhodnutí o sankci by zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 SŘS. Správní orgán, který by musel věc znovu projednat, by byl podle § 78 odst. 5 SŘS vázán právním názorem soudu. Takovým řešením by se dosáhlo stejného výsledku jako v případě moderace, a tak by i ve správním trestání zůstal zachován kasační princip bezvýjimky.⁹⁵

Netroufám si tvrdit, který pohled je správný. Jsem si vědoma, že toto téma je značně problematické a заслужuje hlubokou odbornou analýzu. Alespoň ale stručně vyslovím svůj názor.

Pod pojem „zneužití správního uvážení,“ jenž je důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 SŘS, bych také podřadila skutečnost, že správní orgán uložil sankci ve zjevně nepřiměřené výši. To však pouze tehdy, když správní orgán v dané posuzované věci nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria a uložil sankci, která vůbec neodpovídá konkrétním okolnostem případu, a ta je v konečném důsledku pro pachatele nepřiměřeně tvrdá. Správní orgán tedy nerespektoval zákonem stanovená hlediska, a rozhodnutí o sankci proto trpí zákonnou vadou, pro kterou je třeba rozhodnutí zrušit. Pod „zneužití správního uvážení“ bych však nepodřadila situaci, kdy správní orgán postupoval v souladu se zákonem, přesto ale uložil zjevně nepřiměřenou sankci. Správní orgán v takovém případě „pouze“ nesprávně použil správní úvahu, a sankce je proto nespravedlivá (např. má v daném případě likvidační charakter), a proto ji tak není možné zrušit z důvodu nezákonnosti. Pokud správní orgán ve své úvaze pochybil, je potom podle mě na místě, aby správní uvážení nahradil soud svou vlastní úvahou a sám o sankci ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS rozhodl, neboť ten disponuje odbornějším personálním obsazením, který má větší způsobilost zhodnotit, zda sankce opravdu neměla příliš tvrdý a nespravedlivý dopad na osobní a majetkové poměry pachatele.

3.3 Stručně k přestupkovým řízením ve vztahu k ukládání sankcí a některým opravným prostředkům

Sankce za přestupky mohou být ukládány ve standardním, tj. nezkráceném řízení, ve zkrácených řízeních, tedy blokovém či příkazním, a popř. ve společném řízení.

⁹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. s. 160 - 162.

Věcně příslušné k rozhodování o sankci jsou podle § 52 PřesZ obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí. Zvláštním orgánem obce je podle § 53 odst. 3 PřesZ komise k projednávání přestupků, kterou podle § 106 odst. 1 ObZ zřizuje starosta. Dále jsou příslušné k ukládání jiné správní orgány, což jsou např. celní úřady či finanční úřady. Příslušnost pro ukládání pokutových bloků je speciálně upravena v § 84 odst. 3 PřesZ a § 86 PřesZ. Jedná se stejně jako v ostatních řízeních o obecní úřady a zvláštní orgány obcí. Příslušné v tomto řízení však mohou být i fyzické osoby, které jsou těmito orgány pověřené. Dále jsou příslušné pro ukládání sankcí jen v blokovém řízení orgány vymezené v § 86 PřesZ a orgány určené zvláštními zákony, které v tomto řízení mohou projednávat jen stanovený okruh přestupků. Jde např. o orgány Policie České republiky či veřejné strážě – např. rybářskou stráž, lesní stráž.⁹⁶

Sankce se ukládá v souladu se zásadou z Doporučení („Sankce musí být uložena rozhodnutím“) rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 SŘ, které má v případě přestupku účinky jak konstitutivní tak deklaratorní. Ohledně vyslovení viny má rozhodnutí deklaratorní charakter, pouze se potvrzuje, že pachatel je vinen, jestliže spáchal přestupek. Ve vztahu k sankci má povahu konstitutivní, neboť sankcí se zakládá nová povinnost (např. zaplatit pokutu), ruší právo (např. vlastnické v případě propadnutí věci) či omezuje právo (např. řídit motorové vozidlo).⁹⁷ Náležitostmi výroku rozhodnutí musí být mj. podle § 77 PřesZ druh a výměra sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti (např. doba držení řidičského průkazu, loveckého lístku).

Rozhodnutí musí být v souladu se zásadou z Doporučení („Rozhodnutí o sankci musí být odůvodněno“) náležitě odůvodněno, musí v něm být přesně popsána a odůvodněna kritéria, kterými se správní orgán při vyměřování řídil. „Pokud některé zákonné kritérium, které má být vzato v potaz, správní orgán z povahy posuzovaného případu neaplikuje, tak přesto má povinnost toto kritérium v odůvodnění zmínit a současně vyložit, proč nemohlo být v daném případě aplikováno. Pokud by tak neučinil, jednalo by se o vadu řízení, která však nutně nemusí vést k závěru o nezákonnosti takového správního rozhodnutí.“⁹⁸ Odůvodnění sankce musí přesně odpovídat skutku popsaného ve výroku. „Neodpovídá-li odůvodnění výše pokuty obsahu skutku, jak byl vymezen výrokiem správního rozhodnutí, jímž byla pokuta za správní delikt uložena, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním

⁹⁶ MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 116.

⁹⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 419 - 420.

⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. srpna. 2010, sp. zn. 2 Afs 135/2009-97.

orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) SŘS).⁹⁹ Řádné odůvodnění je předpokladem případného přezkumu rozhodnutí, které by jinak odvolací správní orgán či soud pro nepřezkoumatelnost zrušil. Výjimkou z povinnosti správního orgánu odůvodňovat rozhodnutí je pokutový blok. Je to dáno skutečností, že podmínkou pro jeho uložení je souhlas pachatele a spolehlivé zjištění skutkového stavu projednávané věci. Pochybnosti nad touto výjimkou z odůvodňování vyslovuje L. Madleňáková, a to z důvodu práva pachatele nepřispívat k vlastnímu obvinění.¹⁰⁰

Výstupem příkazního řízení je příkaz, v případě blokového řízení je to pokutový blok. Oba mají povahu rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 SŘ, i když u pokutového bloku by se to nemuselo zdát samozřejmé, neboť jak ve svém rozhodnutí konstatoval Nejvyšší správní soud „blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty“¹⁰¹ V dalším rozhodnutí však Nejvyšší správní soud došel k závěru, že pokutový blok rozhodnutím, tj. individuálním správním aktem je. „Uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku, [...], jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu“¹⁰² Veškeré pochybnosti v tomto směru rovněž rozptyluje vládní návrh, když upravuje ustanovení § 84 odst. 2 PřesZ, které bude znít: „Proti **rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.**“ V současném znění tohoto ustanovení pojem „rozhodnutí“ není.¹⁰³

V souladu se zásadou dvojinstančnosti řízení má obviněný právo se proti rozhodnutí o sankci odvolat podle § 81 odst. 1 PřesZ, přičemž ustanovení § 81 odst. 5 PřesZ výslovně zakazuje vyloučit odkladný účinek. Posledně uvedené ustanovení je speciální vůči § 85 odst. 2 SŘ, které za určitých podmínek vyloučit odkladný účinek dovoluje. V případě uložení sankce příkazem se pachatel může bránit prostřednictvím podání odporu podle § 87 odst. 4 PřesZ. Proti pokutovému bloku je odvolání výslovně vyloučeno

⁹⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října. 2010, sp. zn. 7 As 53/2010-72.

¹⁰⁰ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 81.

¹⁰¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února. 2008, sp. zn. 3As 58/2007-117. In FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003-46. In FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533.

¹⁰³ Dosavadní znění § 84 odst. 2 PřesZ je: „Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.“

ustanovením § 84 odst. 2 PřesZ. Jak bylo uvedeno výše, pokutový blok totiž postrádá odůvodnění a odvolací správní orgán by jej potom neměl jak přezkoumat.¹⁰⁴

V odvolacím řízení se případě přestupku neuplatní zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 SŘ. „Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.“¹⁰⁵

Orgán příslušný k přezkoumání napadeného rozhodnutí musí respektovat zásadu reformace in peius zakotvenou v § 82 PřesZ, podle které v odvolacím řízení nelze změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Pokud odvolací správní orgán napadené rozhodnutí zruší a vrátí správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, tak tento je také vázán uvedenou zásadou a nemůže původně uloženou sankci zpřísnit. Tato zásada platí i v případě, že bylo zahájeno nezkrácené řízení z důvodu podání odporu proti příkazu. Podle § 87 odst. 4 PřesZ „[...] Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze.“¹⁰⁶ Podle Nejvyššího správního soudu není možné ve výroku rozhodnutí v nezkráceném řízení po podání odporu uložit přísnější sankci. Správní orgán v tomto řízení může po projednání zjistit jinak skutkový stav a dospět tak i k jiné kvalifikaci skutku, přesto však nemůže uložit sankci přísnější, než jaká byla uložena v příkazním řízení. „Zákaz reformace in peius zakotvený v ustanovení § 87 odst. 4 zákona o přestupcích zakazuje v novém výroku zpřísnit sankci, v žádném případě však nebrání správnímu zjištění skutkového stavu a odpovídající právní kvalifikace. [...]. Tento zákaz se vztahuje výslovně na otázku sankce, kvalifikace skutku a další části výroku se v řízení mohou změnit. Podstatou zákazu reformace in peius je nemožnost změny uložené sankce v neprospěch subjektu, a to ani v případě, že pro takový postup jsou jinak dány z důvodů právních či skutkových zákonné podmínky.“¹⁰⁷ Tato poznámka bude asi zbytečná, ale... jestliže bylo zahájeno nezkrácené řízení o přestupku, protože nebyly splněny podmínky pro jeho vyřízení v blokovém řízení, tak zde samozřejmě o uplatnění zákazu reformace in peius nemůže být řeč, protože zatím žádná sankce uložena nebyla.

¹⁰⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533.

¹⁰⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 – 115.

¹⁰⁶ KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. In *O veřejné správě*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2010. s. 206.

¹⁰⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 8 As 5/2009 – 83.

Dalším opravným prostředkem, kterým se lze proti uložené sankci bránit, je např. obnova řízení zahájena na základě návrhu účastníka podle § 100 an. SŘ. Ta směřuje již proti pravomocnému rozhodnutí a spočívá v tom, že se obnoví řízení, které probíhalo před tímto pravomocným rozhodnutím, jsou – li splněny podmínky podle § 100 odst. 1 SŘ. Otázkou je, zda tímto opravným prostředkem může účastník brojit proti pokutovému bloku, když je výstupem blokového řízení, jehož podmínkou pro to, aby vůbec proběhlo, je souhlas pachatele s uložením pokuty. Návrhem na obnovu by účastník popřel, že řízení vůbec proběhlo. Bylo by potom co obnovovat? Co když ale došlo k omylu v osobě pachatele, tj. souhlas dala jiná osoba, než ta které byla uložena pokuta (skutečný pachatel se identifikoval cizím průkazem totožnosti a později tuto skutečnost dosvědčil)? Vždyť se jedná o „dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které současně existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit,“ tedy důvod pro obnovu podle § 100 odst. 1 písm. a) SŘ. Navíc podle Nejvyššího správního soudu správní řád žádnou výjimkou z možnosti obnovy řízení v případě blokových řízení nezná...¹⁰⁸ Jedná se o dosti komplikovanou otázku, které se s ohledem na rozsah diplomové práce již nemůžu zabývat. Tomuto problému se ve svých člancích věnují K. Frumarová a P. Mates.¹⁰⁹ Věcný záměr navrhoval nahradit blokové řízení příkazem na místě podle § 150 odst. 5 SŘ a výslovně vylučoval obnovit řízení o něm. Pokud by nastal výše zmíněný problém s omylem v osobě pachatele, byla by pokuta uložená nepravému pachateli považována za nicotnou. Vládní návrh však v tomto směru nic nemění, nadále počítá s blokovým řízením bez výslovného vyloučení obnovy.

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533.

¹⁰⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533., MATES, Pavel. Dvakrát na téma blokového řízení. *Právní rozhledy*, 2013, č. 19, s. 666.

4 Výkon sankcí uložených za přestupky

Výkon sankcí se provádí postupem podle správního a daňového řádu. Aby uložená sankce naplnila svůj účel, tj. pachatel pocíťoval adekvátní újmu, uvědomil si své nežádoucí chování, bylo zabráněno v páchání další deliktní činnosti atd., je nutné, aby výkon sankce následoval co možno nejrychleji po spáchání přestupku. Vykonána může být pouze taková sankce, která co do druhu a výměry bude přesně odpovídat rozhodnutí, kterým byla uložena. Výkon se provádí z úřední povinnosti.¹¹⁰

Z povahy sankce napomenutí plyne, že není třeba nějakého jejího formalizovaného výkonu, její účel by měl být naplněn již samotným uložením.

Co se týče pokuty, její splatnost bude uvedena ve výroku rozhodnutí. Správní orgán může pachateli povolit rozložit platbu pokuty do jednotlivých splátek.¹¹¹ Tato možnost však v zákoně přímo upravena není. Záleží tedy na úvaze správního orgánu, zda k ní přistoupí. Výslovně ji navrhuje zakotvit do zákona věcný záměr. Vládní návrh však s takovou úpravou nepočítá. Přiklonila bych se spíše k variantě navrhané věcným záměrem a výslovně upravila možnost splácet uloženou pokutu postupně za předpokladu, že to budou odůvodňovat majetkové poměry pachatele. Správní orgán je povinen při ukládání sankcí přihlídnout také k majetkovým poměrům pachatele,¹¹² tyto by podle mě měl zohlednit i ve vztahu k následné realizaci sankce, aby tak pachateli umožnil dostát jemu uložené povinnosti důstojným způsobem, který by odpovídal jeho ekonomickým a sociálním poměrům. Správní orgán sice o postupném splácení může rozhodnout i bez zákonné úpravy, ale podle mě by tato možnost měla být upravena přímo zákonem, aby se při absenci takové úpravy správní orgány až příliš formalisticky neřídily zásadou zakotvenou v čl. 2 odst. 2 LZPS: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Tedy, aby o postupném splácení rozhodovaly častěji, boudou – li to vyžadovat hospodářské poměry pachatele, a nebály se tak rozhodovat nad rámec zákona. Pokud pachatel dobrovolně a v plné výši nezaplatí pokutu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí, přistoupí příslušný správní orgán k nucenému splnění této povinnosti, tedy správní exekuci. Podle § 106 odst. 3 SŘ se pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní. Výkon uložené pokuty se tedy provádí postupem podle daňového řádu. Příslušným exekučním orgánem je obecný správce daně. Ten provede exekuci na žádost správního orgánu, který vydal

¹¹⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 445.

¹¹¹ ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. Vydání. Praha: Linde, 2011. s. 177.

¹¹²rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

rozhodnutí v prvním stupni.¹¹³ Exekučním orgánem může být podle § 106 odst. 2 SŘ i obecní nebo krajský úřad, pokud rozhodovali o uložení sankce v prvním stupni a nepodají žádost o provedení exekuce obecnému správci daně. Exekuce se nařizuje vydáním exekučního příkazu podle § 178 DŘ na srážky ze mzdy, prikázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, na prikázání jiné peněžité pohledávky, na postižení jiných majetkových práv, na prodej movitých věcí, nebo na prodej nemovitostí. Zaplacená pokuta je podle § 13 odst. 3 PřesZ příjmem buďto obce, pokud její orgán rozhodoval ve věci v prvním stupni, anebo je příjmem státního rozpočtu České republiky, jestliže ve věci rozhodoval jiný správní orgán.

V případě sankce propadnutí věci přechází vlastnické právo k dané věci právní mocí rozhodnutí na stát.¹¹⁴ Správní orgán, který o propadnutí rozhodl, musí učinit nezbytná opatření k jejímu zajištění. Upozorní pachatele, že s věcí do realizace výkonu nesmí disponovat a je povinen ji zabezpečit před znehodnocením. Postup realizace výkonu této sankce upravuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.¹¹⁵

Výkon sankce zákazu činnosti začíná právní mocí rozhodnutí, kterým byla uložena, a končí uplynutím doby, na kterou byla uložena. To, zda pachatel nekoná zakázanou činnost, kontrolu orgán, který o ní rozhodl. U zákazu řízení motorových vozidel však kontrolu provádějí příslušné orgány policie. Pokud pachatel i přes zákaz činnost úmyslně vykonává, naplňuje tak skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) TZ.¹¹⁶ Výkon sankce je možné zmírnit. Podle § 92 odst. 1 PřesZ může správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni, na návrh sankcionované osoby rozhodnout o upuštění od zbytku zákazu činnosti. Může tak rozhodnout, jestliže podle § 14 odst. 3 PřesZ uplynula alespoň polovina doby výkonu této sankce a pachatel způsobem svého života prokázal, že další výkon již není potřebný. Správní orgán tedy bude posuzovat, zda došlo k naplnění účelu sankce, jestli ze způsobu života pachatele je možné usoudit, že se poučil a nadále se již v souvislosti se zakázanou činností nebude přestupku dopouštět. Je možné upustit od výkonu jen od zbytku celé sankce, nikoli pouze od její části.¹¹⁷

¹¹³JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára., BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 492.

¹¹⁴HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 445.

¹¹⁵ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. Vydání. Praha: Linde, 2011. s. 180.

¹¹⁶HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 446.

¹¹⁷ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. s. 49

Co se týče sankce zákazu pobytu, její výkon začíná taktéž právní mocí rozhodnutí a končí uplynutím doby určené ve výroku rozhodnutí. Pachatel přestupku se tedy po dobu výkonu nesmí až na výjimečné případy zdržovat na území obce nebo její části (např. jen v určité ulici či parku), jak bude vymezeno ve výroku rozhodnutí o této sankci. Pro kontrolu dodržování výkonu uvědomí správní orgán, který o sankci rozhodoval, Policii České republiky a pokud pachatelem bude občan České republiky, taktéž obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt. Stejně jako u zákazu činnosti může pachatel úmyslným porušením sankce naplnit skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. d) TZ. Rovněž lze podle § 15a odst. 4 PřesZ „od výkonu zbytku zákazu pobytu lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.“ Pachatel tedy bude muset prokázat, že sankce již splnila svůj účel a on se poučil a ve svém škodlivém chování nebude nadále pokračovat, a proto dále není potřebné jej prostřednictvím této sankce omezovat v pohybu. Jako u zákazu činnosti rozhoduje podle § 92 odst. 1 PřesZ o upuštění od výkonu zbytku sankce správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni, a to na návrh pachatele. Žádostí je možné buďto v plném rozsahu vyhovět anebo ji zamítnout, nelze ji vyhovět pouze zčásti.¹¹⁸

¹¹⁸ MATES, Pavel, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67.

Závěr

Cílem mé práce byla snaha poskytnout popis a rozbor jednotlivých sankcí, které právní řád České republiky umožňuje ukládat za přestupky a na základě toho poukázat na některé problematické aspekty této oblasti správního trestání.

Kdybych měla zhodnotit své poznatky získané v průběhu zpracování tohoto textu, tak hned v úvodu bych navrhla nahradit pojem „sankce“ pojmem „správní trest.“ Prvně jmenovaný termín podle mého názoru dostatečně nezdůrazňuje, že se jedná o následek nejenom protiprávního jednání ale současně i společensky nebezpečného jednání. Navíc v některých případech mohou mít sankce za přestupky na pachatele značně citelný dopad (např. „likvidační pokuty,“ problém zákonných spodních hranic u zákazu řízení motorových vozidel), což mnohem více vystihuje termín „správní trest.“

U každé z jednotlivých sankcí jsem se snažila poukázat na některé jejich dílčí problémy. Co se týče napomenutí, jak jsem uvedla v textu práce, navrhla bych jeho podrobnější právní úpravu. Adresáti právních norem mají v souladu s principem právní jistoty právo na konkrétnější vymezení jakýchkoli donucovacích prostředků, třebaže jejich dopad na ně je minimální. V tomto směru podle mého názoru nepostačí pouze dikce, že se ten který donucovací prostředek ukládá a jak se ukládá. Dále bych ze zákona vyňala institut domluvy, který může být zaměňován s napomenutím, neboť ten v právní úpravě jen zbytečně mate.

U sankce pokuty a zákazu činnosti je problematická jejich zákonná minimální hranice stanovená u některých přestupků, zejména u dopravních přestupků. Jsem pro to, aby spodní hranice v právní úpravě stanovovány nebyly, zejména ne v takové výši/délce jako u uvedených dopravních přestupků. Ty podle mého názoru totiž až příliš omezují správní organ v jeho diskreci a ten potom nemá možnost posoudit každý konkrétní případ individuálně, zvláště s ohledem na ekonomickou a sociální situaci pachatele, což může vést k nerovnosti mezi adresáty právních norem.

U propadnutí věci bych navrhla zavedení propadnutí náhradní hodnoty pro případy, že věc v době rozhodnutí o přestupku nebude existovat, neboť ji pachatel zničil, poškodil či učinil neupotřebitelnou.

Sankce zákaz pobytu podle mého názoru není přiměřená. Sledovaný cíl, kterému má tato sankce předejít, tedy hrozba narušení bezpečnosti v dané obci, by se dal řešit šetrnějšími prostředky, které by dosáhly podobného výsledku, zejména preventivními opatřeními, jako např. investicí do vzdělávacích programů či sociálního bydlení. Řešením v těchto případech

není represe v podobě omezení práva pohybu a pobytu, a proto si myslím, že nemá v přestupkovém právu místo.

Seznam použitých zdrojů

1. Sekundární zdroje

MATES, Pavel, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 52 – 53.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. s. 207.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2011. 534 s.

ČERVENÝ, Zdeněk, ŠLAUF, Václav, TAUBER, Milan. *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011. 464 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 844 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. 480 s.

ČERNÝ, Jan, HORZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Eva. *Přestupkové řízení*. 12. Vydání. Praha: Linde, 2011. 758 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. 241 s.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.

Články

MATES, Jan, ŠEMIK, Karel. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 67.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Lze obnovit blokové řízení?. *Právní rozhledy*, 2013, č. 15 - 16, s. 533.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?. *Správní právo*, 2009, č. 2, s. 69 – 89.

KOPECKÝ, Martin. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. In *O veřejné správě*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2010. s. 203 – 201.

MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 772.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*, 2014, č. 1 - 2, s. 85.

MATES, Pavel. Moderační právo správních soudů. *Právní rozhledy*, 2012, č. 17, s. 598.

2. Primární zdroje

zákon č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 346/1992 Sb., zákon České národní rady na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 448/2001 Sb., zákon o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 167/1998 Sb., zákon o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 378/2007 Sb., zákon o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení vlády ČR ze dne 3. dubna 2013 č. 229, kterým se schvaluje věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění č. 306/2009 Sb.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.

3. Soudní rozhodnutí

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2007, čj. 2 As 19/2006 – 93.
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. listopadu 2004, sp. zn. 10 Ca 250/2003 – 48.
náleží Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. 9 As 7/2009 - 76.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, sp. zn. 7 As 167/2012.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010-92.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. 6 A 173/2002-33.
náleží Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2000, sp. zn. Pl. II. ÚS 454/1998.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, sp. zn. 5 As 46/2008 - 50.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 135/2009-97.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října. 2010, sp. zn. 7 As 53/2010-72.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února. 2008, sp. zn. 3As 58/2007-117.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. Prosince 2004, sp. zn. 6 As 49/2003-46.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 8 As 5/2009 – 83.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, sp. zn. 1 As 96/2008 – 115.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.
rozsudek Vrchního soudu V Praze ze dne 27. prosince 2001, sp. zn. 7 A 77/1999.
náleží Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 6 As 48/2007- 58.
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2007, sp. zn. 4 As 10/2006 - 57.

Shrnutí

Tato práce se zabývá problematikou sankcí a jejich ukládáním. Práce je členěna do čtyř kapitol, které se dále člení na podkapitoly. První kapitola se stručně věnuje základnímu pojmu přestupku. Obsahem druhé kapitoly je stěžejní téma práce, je zde popsáno a analyzováno pět druhů sankcí, které mohou být v českém právním řádu ukládány za přestupky. Třetí kapitola se zabývá procesem ukládání sankcí, zejména problematikou správního uvážení a některými aspekty přestupkových řízení. Čtvrtá kapitola popisuje výkon jednotlivých sankcí.

Summary

This thesis is about the sanctions and their imposing. The work is divided into four chapters, which are further divided into subchapters. In the first chapter, the basic term of offence is briefly presented. The second chapter deals with the central theme of the thesis and though five types of sanctions, which can be imposed for the offence in the Czech legal system, are described and analyzed in it, The third chapter deals with the process of imposing sanctions, with the focus on the administrative discretion and certain aspects of the infringement proceedings. The fourth chapter describes the execution of the individual sanctions.

Klíčová slova

Sankce, přešupek, ukládání, napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, zákaz pobytu, správní uvážení, řízení, výkon.