

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lucie Šubová

Základní principy správního trestání

Bakalářská práce

Olomouc 2011

Mé poděkování patří JUDr. Lucii Madleňákové za odborné vedení bakalářské práce, konzultace, cenné rady a připomínky, které mi v průběhu zpracování poskytla.

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Základní principy správního trestání vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. května 2011

Seznam použitých zkratk

ČNR	Česká Národní Rada
ČR	Česká Republika
FO	Fyzická osoba
LZPS	Listina základních práv a svobod
NSS	Nejvyšší správní soud
PO	Právnícká osoba
PřZ	Zákon o přestupcích
SD	Správní delikt
Spis. zn.	Spisové značky
SŘ	Správní řád
TČ	Trestný čin
TrZ	Trestní zákoník
Sb.	Sbírky
ÚS	Ústavní soud
Z. č.	Zákon číslo

Obsah

Úvod	6
1. Správní trestání – správní právo trestní	8
1. 1. Správní delikt	9
1. 2. Soudní trestání	9
1. 3. Srovnání správního a soudního trestání	11
1. 3. 1. Dílčí kritéria TČ a SD	13
2. Základní zásady správního trestání	16
2. 1. Pojem princip a zásada	16
2. 2. Principy zakotvené na mezinárodní úrovni závazné pro ČR	17
2. 3. Principy zakotvené na ústavní úrovni	19
2. 4. Zásady činnosti správních orgánů	20
3. Jednotlivé zásady správního trestání	23
3. 1. Zásada zákonnosti	23
3. 2. Zásada užití analogie	24
3. 3. Zákaz retroaktivity	26
3. 4. Právo na spravedlivý proces	28
3. 5. Zásada ne bis in idem	29
3. 6. Presumpce nevinny	30
3. 7. Zásada zákazu reformatio in peius	31
4. Úvahy de lege ferenda	32
Závěr	34
Seznam použitých zdrojů	36
Knižní prameny:	36
Odborné články	37
Právní předpisy	37
Judikatura	38

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala „Základní principy správního trestání.“ Je to podle mého názoru téma, které si v současné době vyžaduje více pozornosti. Správní trestání se v posledních letech velice rozmáhá a správní orgány, které se zabývají správním trestáním, se dnes a denně dostávají do konfliktu s nedostatkem právní úpravy.

Ve své práci se budu snažit zodpovědět několik výzkumných otázek. První z nich bude, neměly by být správní delikty také zakotveny v Ústavě či LZPS, jako je tomu u trestných činů? Další otázkou, na kterou se budu snažit odpovědět je, zda je použití principů ze soudního trestání vhodné a dostačující i na poli trestání správního? Jak je patrné z mé výzkumné otázky Ústava ani LZP výslovně neupravují správní delikt, správní trestání nebo principy, kterými by se měly orgány v této oblasti rozhodování řídit. Při správním trestání orgány činné v tomto procesu, se řídí zásadami, které jsou zakotveny v Ústavě či LZPS pro trestání soudní.

Svou práci budu dělit do čtyř kapitol, kde se budu snažit nastínit problematiku správního práva trestního, respektive přesněji popsat užití jednotlivých principů, které jsou jeho nedílnou součástí.

V první kapitole pro mě bude důležité hledisko dělení trestání a to na správní, kdy nazýváme protiprávní čin správním deliktem. A trestání soudní, kdy protiprávní čin nazýváme trestný čin. Zpočátku se budu věnovat správnímu trestání, neboli správnímu právu trestnímu. Vysvětlím, co je správním deliktem. Také se zaměřím na trestání soudní, nastíním, co je trestný čin, jeho pojmové znaky. Nedílnou součástí a velmi podstatnou podkapitolou je také srovnání správního a soudního trestání. Tato kapitola je součástí mé bakalářské práce, protože správní a soudní trestání se v praxi prolíná a nelze popisovat principy správního trestání, aniž bychom nevedli rozdíly mezi těmito dvěma odvětvími. Věnuji mu také podstatnou část své práce, protože je nutné si uvědomit, že bez určitého podvědomí jak se ony dvě odvětví liší, nelze dále pokračovat v mém vybraném tématu a popisovat principy, které provází celé správní trestání. Hlavně však mnohé z principů správního trestání jsou využívány a odvozeny ze soudního trestání neboli trestního práva.

Však samou podstatou mé práce je kapitola dvě a kapitola tři. Ve druhé kapitole se budu zabývat obecným vymezením pojmů princip a zásada. Poté se zaměřím a popíši zásady zakotvené na mezinárodní úrovni závazné pro ČR, zejména jsou pro mou práci důležité ty, které jsou zakotveny v Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

(sdělení č. 209/1992 Sb.) a to v čl. 6 odst. 1. Také popíši principy zakotvené na ústavní úrovni, dále uvedu zásady a principy užívané ve správním řízení dle správního řádu a to podle jeho § 2 až § 8. Ve třetí kapitole se již budu snažit popsat jednotlivé zásady, které jsou užívány přímo ve správním právu trestním. Nedílnou součástí mé práce jsou úvahy de lege ferenda, kterým jsem věnovala poslední závěrečnou čtvrtou kapitolu.

Literatura, z které jsem čerpala, jsou zejména knihy, komentáře, učebnice, články publikované v odborných časopisech, judikatura soudů, také však právní předpisy Evropského Společenství, závazné pro Českou republiku ale také internetové zdroje.

Tématu jako takovému se komplexně žádný autor zvláště nevěnuje. Nenašla jsem monografii, která by se věnovala pouze principům užívaných ve správním trestání. Vždy je toto téma pouze jako součást ať už článku, knihy či diplomové práce. Mezi autory, kteří se věnují správnímu trestání nejvíce, bych zařadila Doc. JUDr. Pavla Matese, CSc. Zásadní je pro mou práci i jeho publikace Základy správního práva trestního, z které jsem čerpala základní podvědomí o tématu. Dále budu vycházet a užívat komentáře, to jak k Ústavě a Listině od Doc. JUDr. Karla Klímy, CSc, tak komentář Správního řádu od JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.

Téma zpracovávám k datu 20. května 2011.

1. Správní trestání – správní právo trestní

Trestání neboli rozhodování o vině a o trestu za porušení práva, můžeme dělit do dvou základních kategorií a to na trestání soudní (tj. delikty projednávané před soudy, označované jako trestné činy) a správní trestání¹ (tj. delikty projednávané před správním orgánem, označované jako správní delikty). Tímto dělením se budu zabývat v dalších kapitolách podrobněji.

V našem právním systému neexistuje legální definice správního trestání, řada autorů řadí správní trestání do správního práva. Často se však používá jako synonymum ke slovu správní trestání také správní právo trestní. „Správním právem trestním zpravidla nazýváme tu část správního práva, která se zabývá deliktním (protiprávním) jednáním v oblasti veřejné správy.“² Náš právní řád je součástí kontinentálně evropského typu právní kultury, a proto řadíme správní právo do oblasti práva veřejného, kdy na jedné straně vystupuje stát jako nositel moci a na straně druhé jednotlivé fyzické a právnické osoby. V jejich vzájemných vztazích vystupuje určitá nerovnost.³

Tato nerovnost se samozřejmě projevuje i ve správním trestání, kdy na straně jedné jako rozhodčí orgán vystupuje správní orgán jako zástupce státu a nositel moci a na straně druhé zmíněné jednotlivé fyzické či právnické osoby, které se dopustily nějakého nedovoleného chování v rozporu s právní normou správního práva. Problematika správního trestání není nikde doposud kompletně upravena, většinou je tato oblast zužována pouze na zákon o přestupcích jako *lex generalis*. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.⁴

V praxi tato dílčí kodifikace činí problémy zejména v oblasti procesní, kdy se subsidiárně používá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jak plyne z § 51 přestupkového zákona, který stanoví, že není-li v tomto či jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení

¹HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 410.

²SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, str. 183.

³Srov. např. HORZINKOVÁ, E a kol. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion s.r.o., 2003, s. 10.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 16.

⁴HORZINKOVÁ, E. a kol. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion s.r.o., 2003, s. 9.

1. 1. Správní delikt

Obecný pojem správní delikt není nikde legálně definován.⁵ Nauka správního práva ho používá jako souborný pojem zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě.⁶ Základní dělení správních deliktů rozeznává přestupky, jiné správní delikty FO, jiné správní delikty PO, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty a smíšené delikty.⁷

Mates popisuje, že správní delikt lze obecně považovat za protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, a zákon s tím jednáním spojuje hrozbu sankce trestní povahy ukládané správním úřadem v rámci výkonu veřejné správy. Pokud se na tuto definici podíváme podrobněji, protiprávním jednáním osoby se rozumí jednání, které porušuje zákonem chráněný zájem. Jednání může být komisivní nebo omisivní, vždy však musí být v rozporu s platnou právní úpravou. § 11 odst. 3 PŘZ stanoví, že správní orgán v rozhodnutí smí upustit od uložení sankce, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Pokud je sankce (újma pachatele) uložena a není splněna, je správním orgánem vynucena.

1. 2. Soudní trestání

Trestní čin je esenciálním pojmem v odvětví veřejného práva a to v odvětví trestního práva. Pro mou práci je však důležitým pojmem, protože v následujících kapitolách se budu věnovat komparaci správního a soudního trestání, kde bez určité vědomosti, co je soudním trestáním a trestným činem neobstojíme.

Jelínek říká, že trestní právo v ČR je součástí právního řádu a je odvětvím veřejného práva. Rozlišujeme trestní právo hmotné stanovící, co je trestným činem a jakou sankci za něj lze uložit, a trestní právo procesní upravující trestní řízení, tj. procedurální postup trestních orgánů v trestních věcech.⁸

⁵Rozh. Č. 1338/2007 Sb. NSS, seš. 10. „Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt.“

⁶HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 417.

⁷MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 16

⁸JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 17.

Trestní právo hmotné je odvětví práva, které chrání práva a oprávněné zájmy FO a PO, zájmy společnosti a ústavní zřízení České republiky před trestnými činy taxativně vypočtenými v trestněprávních normách. Trestní právo hmotné je komplexním a systematickým způsobem upraveno v trestním zákoníku – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník ve znění pozdějších předpisů.⁹

Trestním právem procesním rozumíme odvětví práva trestního, které chrání před trestnými činy zájmy společnosti a ústavní zřízení ČR, práva a oprávněné zájmy FO, PO tím, že upravuje postup orgánů činných v trestním řízení, popř. i jiných osob zúčastněných na trestním řízení, při zjišťování trestných činů, při rozhodování o nich a při výkonu rozhodnutí a při předcházení a zamezování trestné činnosti.¹⁰ Základní právní úprava je obsažena v z. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Podle § 13 odst. 1 TrZ, trestný čin je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný, a který vykazuje znaky uvedené v zákoně. Pokud se na definici podíváme blíže, vyplývají z ní dvě obligatorní podmínky, které musí být současně splněny, a to protiprávnost a znaky uvedené v trestním zákoně.¹¹ Znakem trestného činu je protiprávnost neboli rozpor s právní normou v rámci právního řádu. TČ mohou být jen činy nedovolené, nezákonné, protiprávní, pro společnost nebezpečné. Požadavek protiprávnosti vyplývá z čl. 2 odst. 3 LZPS, podle něhož každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Podle čl. 2 odst. 4 Ústavy každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Na něj navazuje čl. 2 odst. 3 LZPS, který je obsahově identický. Čl. 39 LZPS, který specifikuje, že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit. Je zde zachycena základní ústavní zásada *nulum crimen, nulla poena sine lege*. A následující čl. 40 LZPS stanoví principy užívané při projednávání TČ a práva obviněného. Jsou jimi zejména, že pouze soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy, presumpce neviný obviněného, právo na dostatečný čas k přípravě obhajoby, právo na obhájce, právo hájit se sám a v některých případech právo na bezplatnou právní pomoc, právo obviněného odepřít výpověď, dále je v čl. 40 vyjádřena zásada *non bis in idem*, neboli nikdo nesmí být trestán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen a zákaz použití retroaktivity, pokud není užití pozdějšího zákona pro pachatele příznivější.

⁹JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 1. Vydání podle nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2010.* Praha: Leges, 2009, s. 17 – 18. Trestní právo mladistvých je však upraveno v z. č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, a tento zákon je *lex specialis* ve vztahu k trestnímu zákoníku.

¹⁰CÍSAŘOVÁ, D. a kol. *Trestní právo procesní.* Praha: Linde, 1999, s. 14, 15.

¹¹CÍSAŘOVÁ, D. a kol. *Trestní právo procesní.* Praha: Linde, 1999, s. 114.

1. 3. Srovnání správního a soudního trestání

Nedílnou součástí mé práce je komparace dvou institutů, a to správního a soudního trestání. V předcházejících kapitolách jsem se každému pojmu věnovala zvlášť, snažila jsem se vystihnout esenciální popis. V této kapitole se pokusím o jejich komparaci a vymezení hlavních rozdílů.

Hendrych¹² uvádí, že trestání neboli rozhodování o vině a trestu za porušení práva, se člení na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání pak na soudní delikty a správní delikty. Podle mého názoru to, že věnoval autor hned první větu tomuto sdělení je znakem, že řada autorů se snaží stále najít hranici mezi těmito dvěma pojmy, která by byla jasná a určitá. Otázka vytyčení hranic mezi správními delikty a trestnými činy není vůbec jednoduchou záležitostí.

Existují autoři, kteří spatřují specifika výhradně v rovině kompetenční. Ti tvrdí, že neexistují žádné znaky, které by se daly přiřadit pouze soudním či naopak správním deliktům, a toliko pozitivní právo určuje, co náleží do sféry justice a správy.¹³

Například Merkl konstatuje, že nelze nalézt žádná obecná kritéria pro rozdělení mezi soudními a správními delikty, a neshledává ani důvod proč je hledat. Pouze pozitivní právo může určit, co náleží soudům a co správě.¹⁴ Tímto názorem se však ve své práci zabývat nebudu. Spíše se přikláním k druhé skupině autorů, kteří vidí rozdíly mezi správním a soudním deliktem v hlediscích jako jsou chráněný objekt, důsledky uložení sankce, společenská škodlivost jednání apod.

Dále můžeme nalézt ještě třetí, nejradiálnější skupinu autorů, kteří tvrdí, že vlastně žádné rozdíly mezi jednotlivými druhy trestání neexistují a doporučují jejich sloučení v jednu kategorii, která by měla být svěřena do kompetence justice.¹⁵

Hendrych¹⁶ spatřuje dvě hlavní určující kritéria. A to v pojetí správního deliktu a jeho právního základu, kdy vidí jednotlivé státy přestupek jako samostatný institut, který má vlastní právní úpravu, nebo na druhou stranu pouze jako součást soudního trestání a skutkové

¹²HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, s.409 – 410.

¹³MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 21.

¹⁴MERKL, A. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha-Brno, 1932, s. 105 – 106.

¹⁵MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 21.

¹⁶HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 482.

podstaty těchto přestupků nalezneme v trestních kodexech. Jako další kritérium vidí v rozsahu pravomoci správních úřadů tyto delikty projednávat a postihovat.

Miříčka předně shledává rozdíl v rovině etické, protože soudní delikty mají větší postih na pachatele spíše z morálního hlediska a v očích společnosti kolem něj. Tedy soudní tresty mají spíše zneuctvující charakter.¹⁷

I v definici přestupku v § 2 odst. 1 PŘZ nalezneme, že přestupek je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně v tomto či jiném zákoně označen, nejde li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Z této definice přestupku plyne, že náš právní řád rozlišuje tyto dva pojmy a řadí je každý do jiné kategorie.

I v definici trestného činu podle § 13 odst. 2 TrZ, trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.

V mnoha případech je zcela jasné, že se jedná o přestupek.¹⁸ Jindy je hranice sporná a hledají se určitá kritéria, kdy se jedná o SD a kdy už o TČ. Po nabytí účinnosti nového trestního zákoníku, který je účinný od 1. 1. 2010 se však některé TČ staly SD. Je tomu tak například u jízdy bez řidičského oprávnění. Po novele z. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a novele trestního zákona, se od 1. června 2006 jízda bez řidičského oprávnění stala TČ, to se však dlouho neudrželo. Od 1. 1. 2010 po vstupu v účinnost nového TZ se jízda bez řidičského oprávnění stala opět přestupkem dle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1) z. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Vzhledem k tomu, že zařazení mezi soudní či správní delikty není dáno apriorně, ale na základě rozhodnutí zákonodárce, nejsou schopna výše uvedená kritéria pro futuro sama o sobě určit rozdíl mezi oběma druhy deliktů. Lze konstatovat, že hranice mezi soudním a správním deliktem je věc častokrát i nahodilá a záleží na zákonodárci, kde ji ustanoví.¹⁹ Například podle Sládečka mohou působit na to, zda delikt bude zařazen mezi soudní nebo správní, nejen takové vlivy jako tradice, státní režim či momentální politická situace, ale i úplná nahodilost²⁰. Ostatně vývoj na našem území, kdy dochází ke ztrestněprávnění²¹ určitých jednání či naopak je výmluvný sám za sebe.²²

¹⁷ MIŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné*. Praha, 1934, s. 65.

¹⁸ Například bez pochyby správním deliktem je přestupek proti veřejnému pořádku – porušení nočního klidu podle § 47 odst. 1 písm. b) z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů, protože s ním nekoresponduje žádný TČ a na druhou stranu jasným trestným činem je např. loupež, vražda, obchodování s lidmi, znásilnění.

¹⁹ Poukazují na Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004 spis. zn. 6 A 126/2002-27, podle kterého "trestání za jiné správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy".

²⁰ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 24 - 25.

Hranice mezi TČ a SD není jasná, není určitá, je pohyblivá. Proto je pro mou práci velmi důležité nastínění i TČ. Protože správní trestání vychází z principů trestání soudního. LZPS jsou výslovně upraveny pouze trestné činy, na správní delikty ústavodárce nepamatoval a do Ústavy ani LZPS je výslovně neuvedl, avšak jak dovozuje judikatura, vztahují se na SD stejné principy jako na TČ.

1. 3. 1. Dílčí kritéria TČ a SD

Správní a soudní trestání můžeme rozlišovat hlavně na základě hledisek, kterými jsou objekt deliktu, subjekt, objektivní stránka, materiální stránka deliktu, ukládání trestů. Dále můžeme spatřovat rozdíly v tom, že z hlediska legislativně technického je pro skutkové podstaty trestných činů charakteristická větší preciznost, naproti tomu v oblasti správního trestání jsou častěji užívány méně určité pojmy, demonstrativní výčty a odkazující dispozice.²³ To také neplatí jako všeobecné pravidlo. Dále nacházíme rozdíly i v procesní stránce (viz dále).

Rozdíl je spatřován také v tom, že při stíhání trestných činů se uplatňuje princip legality, to znamená, že orgány činné v trestním řízení se musí zabývat každým deliktem, na rozdíl od správního trestání, správních deliktů, kde se využívá nejen principu legality, ale i principu oportunity, ten platí zejména u pořádkových správních deliktů, které mohou být ukládány i opakovaně.²⁴

Jako první z dílčích kritérií uvádím objektu deliktu. Protiprávním jednáním bývá porušen zvláštní zájem, který je právem chráněn. V případě správního deliktu je to řádný výkon veřejné správy, zájem na řádném chodu veřejné správy,²⁵ i když i zde jsou výjimky např. u přestupků proti majetku nebo přestupků proti občanskému soužití, kde se o ochraně veřejného zájmu nedá hovořit.²⁶ U veřejných disciplinárních deliktů je to kázeň, pořádek ve

²¹Vstupem v účinnost nového trestního zákoníku tomu, tak bylo u přestupku, kdo neoprávněně loví zvěř nebo chytá ryby podle § 35 odst. 1 písm. f) PŘZ a totožné jednání bylo podle staré právní úpravy trestným činem. Dnes však po novele trestního zákona se jedná už pouze o přestupek.

²²Např. užívání domu bez kolaudačního povolení, řízení bez řidičského průkazu, které se po nabytí účinnosti nového trestního zákoníku, stalo přestupkem - Viz: <http://domaci.ihned.cz/c1-40209020-rizeni-bez-ridiciskeho-prukazu-bude-mozna-opet-trestnym-cinem>

²³HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha, 1934, s. 346.

²⁴MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 25.

²⁵Tamtéž, s. 22.

²⁶Přestupek proti občanskému soužití § 49 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů. Přestupky proti majetku § 50 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů.

vnitřních vztazích zmíněné organizace. Naopak u pořádkových deliktů je to průběh a účel jednání. A u správních deliktů PO a správních deliktů smíšené povahy se jedná o řádný výkon veřejné správy. Objekt nesmíme však zaměňovat s předmětem útoku, což je konkrétní věc, na kterou působíme.

U trestných činů existují různá vymezení pojmu objektu. Zpravidla objektem TČ rozumíme společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné trestním zákonem. Zjednodušeně ochranu osobnosti člověka. Může se jednat také o soubor vztahů.²⁷ Ale ani kritérium objektu není jednoznačné, v některých případech je stejný objekt chráněn jak správněprávními tak trestněprávními normami.

Další diferenciativní kritérium můžeme spatřovat v objektivní stránce deliktu. Mates uvádí, že pro trestné činy je požadován nebezpečnější způsob jednání, resp. útok, než pokud jde o správní delikty.²⁸ Tak tomu však není vždy, protože nemusíme nalézt žádný rozdíl mezi tím, jak je spáchán, např. přestupek a trestný čin ublížení na zdraví.

Také v subjektu deliktu nacházíme rozdíly. Správních deliktů se může dopustit jak FO tak PO. PO se může dopustit SD smíšené povahy nebo jiných správních deliktů PO. Na rozdíl od trestných činů, kdy v našem právním řádu známe pouze trestní odpovědnost FO, de lege lata se TČ může dopustit pouze fyzická osoba. Avšak zavedení trestní odpovědnosti právnických osob de lege ferenda je v ČR poslední dobou velmi diskutované téma mezi odborníky²⁹ Trestní odpovědnost PO v jiných státech Evropské Unie není raritou.³⁰

Před účinností nového trestního zákona byl spatřován rozdíl i v materiální stránce deliktů. Materiálním znakem byla škodlivost neboli stupeň společenské nebezpečnosti. Pokud by byl stupeň společenské nebezpečnosti nepatrný (resp. u mladistvých malý), pak se jedná o správní delikt a pokud by byl vyšší než nepatrný (malý) jedná se o trestný čin. Přímou v definici trestného činu bylo zakotveno, že pokud stupeň společenské nebezpečnosti je nepatrný, nejedná se o trestný čin. Mohlo se tedy jednat o správní delikt, pokud protiprávní chování naplnilo jak materiální tak formální znaky přestupku. Po nabytí účinnosti nového trestního zákona byla odstraněna obligatornost naplnění materiálního a formálního znaku trestného činu zároveň a nyní postačuje, pokud trestný čin naplní formální znaky

²⁷JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 1. Vydání podle nové právní úpravy účinné od 1. 1. 2010.* Praha: Leges, 2009, s. 150.

²⁸MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 24 - 25

²⁹Viz např. JELÍNEK, J. *Trestní odpovědnost právnických osob jako předmět zkoumání.* [cit. dne 14. 3. 2010]. Dostupný z <<http://mvcr.cz/clanek/trestni-odpovednost-pravnicky-ch-osob-jako-predmet-zkoumani.aspx>>. MOLNÁROVÁ, G. *Trestní odpovědnost právnických osob.* Epravo.cz, [cit. dne 10. 8. 2010], dostupné z <<http://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-pravnicky-ch-osob-17006.html>>.

Další odlišný znak můžeme spatřovat v ukládání trestů. V případě trestných činů jsou tresty většinou těžší a mohou dopadat i na sféru našich ústavně zaručených práv a svobod jako je například odnětí svobody, zákaz pobytu, propadnutí majetku. Dalším rozdílem v oblasti ukládání sankcí je, že trestné činy jsou zaznamenávány, mají svůj „registr“ – trestní rejstřík. Postih za TČ je více difamující. Naproti tomu na poli správních deliktů není veden jeden všeobecný rejstřík, kde by se SD zaznamenávaly. Na některých úsecích však nalezneme aspoň určitou snahu o registr přestupků a to například v registru řidičů.

Další kritérium je okolnost, že TČ vyžaduje úmyslné zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti, podle § 13 odst. 2 z. č. 40/1990 Sb., trestní zákon. Naopak přestupek může být spáchán jen z pouhé nedbalosti, pokud zákon výslovně nevyžaduje úmysl podle § 3 PŘZ. U jiných správních deliktů a veřejných disciplinárních deliktů je to odpovědnost za zavinění. U správních deliktů PO a správních deliktů smíšené povahy není obligatorním znakem skutkové podstaty zavinění. Co se týče subjektivní stránky pořádkových deliktů, existují dva názory na věc, první že se zavinění nezkoumá, druhý je, že je založeno na principu subjektivní odpovědnosti.³¹

Pokud se podíváme na stránku procesní, i zde spatřujeme určité rozdíly. Zatímco trestní stíhání před soudy může být zahájeno pouze na základě obžaloby, podávané skrze státního zástupce, u přestupků s výjimkou několika návrhových přestupků, zahajuje řízení příslušný správní úřad ex offo.

Snažila jsem se vystihnout hlavní znaky rozdílnosti mezi správním a soudním trestáním, ale jak je vidno, ani tyto znaky nejsou vždy všeobecně platné a určité, jasná hranice se doposud nepodařila nalézt, i když se této problematice věnuje řada autorů ve svých publikacích.

Jak uvádí ve svém článku Musil, v posledních desetiletích je snaha o dekriminalizaci, tedy zužování rozsahu trestního práva, jeho využití až v krajním případě. Tyto snahy vedou k odlehčení trestní justice a naopak posílení a přesun některých deliktů do jiných právních odvětví, především však do práva správního.³²

³⁰Trestní odpovědnost právnických osob v jiných státech Evropské Unie není raritou, můžeme ji nalézt např. v Rakousku, Polsku, Francii.

³¹MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s.125.

³²MUSIL, J. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, deliktní odpovědnost právnických osob. *Správní právo*. 2002, roč. 44, č. 2, s. 20.

2. Základní zásady správního trestání

V této kapitole se budu věnovat zásadám správního trestání. Zaměřím se na pojmy co to je zásada. Dále zmíním zakotvení zásad ve správním právu či na mezinárodní úrovni.

V oblasti správního práva lze definovat dvě, respektive tři skupiny zásad. Za první se jedná o zásady organizace správních orgánů. Druhou skupinou jsou zásady činnosti správních orgánů. Ty upravuje zejména správní řád ve svých úvodních ustanoveních. Poslední skupinou zásad, kterou lze v oblasti správního práva rozlišit, jsou zásady správního řízení (procesní zásady). Také správní řád upravuje některé z procesních zásad. Procesní zásady jsou také upraveny ve zvláštních zákonech. Pokud zvláštní zákon upravuje jiné, odlišné zásady, použije se pravidlo *lex specialis derogat legi generali*.³³

Nelze však opomenout, že se správní trestání řídí i jinými zásadami než které byly výše uvedeny. Jsou jimi zásady obecné a také zásady využívané v právu trestním, jak vyplývá z některých mezinárodních dokumentů, anebo také jak judikoval Nejvyšší správní soud a Ústavní soud.³⁴

2. 1. Pojem princip a zásada

Správní trestání je dnes velmi rozšířené a uplatňované a proto musí existovat jistá pravidla, zásady, principy, jimiž se řídí, v jejichž rámci se správní orgány pohybují, aby nezasahovaly do ústavně zaručených práv a svobod jedince. I správní orgány smí uplatňovat státní moc jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví podle § 2 odst. 2 LZPS.

Co je to princip? Svoboda uvádí, že v pozitivním právu České republiky jsou obsaženy právní principy neboli právní zásady, oba pojmy jsou synonyma. Jde o velmi obecné právní normy, které ztělesňují základní hodnoty spravedlnosti nebo racionální zákonitosti výkonu veřejné moci v demokratickém právním státě anebo obojí. Působí jako regulativní ideje a

³³MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.

³⁴Tamtéž, s. 65-89

východiska při tvorbě i aplikaci všech ostatních právních norem. Nejvýznamnější právní principy jsou obsaženy v Ústavě.³⁵

Právní principy neboli zásady v České republice lze členit do dvou skupin. První skupinou tvoří principy, které jsou samostatným pramenem českého práva. Ty jsou v ČR spíše výjimkou, patří sem například tzv. obecné právní zásady evropského komunitárního práva. Druhou skupinu tvoří principy, které jsou obsaženy v jednotlivých pramenech českého práva. Ty tvoří v českém právu většinu. Tuto druhou skupinu lze členit podle toho, v jakém druhu pramene se nacházejí, jsou to tedy ústavní principy, zákonné principy a principy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Principy obsažené v podzákonných právních předpisech neexistují.³⁶

V Ústavě ani v LZPS nenalezneme výslovně zakotvení principů správního trestání. Zde se nám nabízí možnost použití analogie³⁷ užívané nejen ve správním právu.³⁸ Její užití přichází v úvahu, pokud je ve prospěch účastníka řízení či právního vztahu správního práva.

Názory na užití analogie ve správním právu se často liší a nejsou jednotné, použití analogie ve správním právu je omezen na zakotvení ústavních principů, tj. limitů uplatňování veřejné moci – zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 LZPS. To však podle Sládečka neznamena vyloučení její aplikace, ale nemělo by se jednat o úkaz častý.³⁹ Obecně je však zakázáno užívat analogii v neprospěch odpovědné osoby. Analogie při správním trestání v neprospěch pachatele je vyloučena. Podrobněji viz dále.

2. 2. Principy zakotvené na mezinárodní úrovni závazné pro ČR

Česká republika se v čl. 10 Ústavy zavázala dodržovat mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, a které jsou dnes součástí právního řádu. Pro nás je důležitá Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního

³⁵SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007, s. 21.

³⁶SVOBODA, P. Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde, 2007, s. 28 - 29.

³⁷BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. Teorie práva. Praha: ASPI a. s., 2004, s. 184. Analogii zákona se obvykle chápe postup, při němž se použije právní normy, která předvídá případ nejpodobnější, analogií práva pak rozumíme postup, při němž se při neexistenci normy, která by upravovala podobné právní vztahy věc řeší na základě principů právního odvětví, případně na základě obecných principů práva.

³⁸ELIÁŠ, K. Obdoba (poznámky k analogii v právu). *Právník*, 2003, č. 2, s. 109. Podle jeho názorů uznává analogii pouze ve správním procesu.

³⁹SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. ASPI, 2004, s. 153

ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Podstatný je čl. 6 odst. 1,⁴⁰ tento článek výslovně hovoří o rozhodování o občanských právech a závazcích a o trestním obvinění. Na druhou stranu však nestanoví, že by se vztahoval také na rozhodování ve veřejné správě. A proto vyvstávají dvě možné otázky, a to zda se článek může vztahovat i na toto rozhodování ve veřejné správě? A zda se ustanovení vztahuje i na rozhodování správních orgánů, když úmluva používá pouze termín soud? Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze dovodit, že se čl. 6 odst. 1 použije i na trestání správní a termín trestní obvinění obsahuje jak trestné činy, tak správní delikty spáchané jak FO tak PO. Proto zásady uvedené v tomto článku použijeme i ve správním trestání. Těmito zásadami jsou zejména právo na spravedlivý proces, slušný fair proces vedený veřejně a v přiměřené lhůtě, respektování zásady presumpce nevinu a stanovených minimálních práv obviněného.⁴¹

Pokud se budeme snažit odpovědět na druhou otázku, zda se vztahuje na správní orgány rozhodující ve správním trestání, pak lze odpovědět, že z úmluvy nevyplývá, že by to nutně musel být soud, ve smyslu ústavy, integrovaný do soustavy soudů, ale musí to být orgán nezávislý a nestranný zřízený zákonem, který projednává věc v prvním stupni, nebo alespoň v rámci přezkoumání rozhodnutí.⁴²

Další důležité mezinárodní smlouvy jsou zejména o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (Vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.), dále pak doporučující evropské dokumenty, nikoliv právně závazné, a to Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správních sankcích a Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivců ve vztahu k správním aktům.⁴³ Z těchto uvedených aktů, z navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva a z judikatury našeho Ústavního soudu a judikatury správních soudů můžeme vyvodit, že na správní delikty smíme použít čl. 39 a čl. 40 LZPS, který zakotvuje základní principy soudního trestání.⁴⁴

⁴⁰ 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. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

⁴¹ POUPEROVÁ, O. Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In HORÁKOVÁ, M., TOMOSZEK, M. (ed), *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, 2010, s. 21.

⁴² MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s.35.

⁴³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. ASPI, 2004, s. 156.

⁴⁴ Podle tohoto rozhodnutí č. 1338/2007 Sb. NSS, seš. 10. Zahrnuje do pojmu trestné obvinění jak trestné činy, tak správní delikty. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. Vydání. Praha: C. H. BECK, 2006, s. 411.

Pokud se podíváme podrobněji na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1 o správněprávních sankcích, stanoví určité zásady, které by měly členské státy užívat při ukládání správních sankcí. S tím samozřejmě souvisí i to, že by jim jednotlivé státy měly přizpůsobit i svou právní úpravu. Jedná se o 8 zásad, jsou jimi zásada zákonnosti, zákazu retroaktivity, princip ne bis in idem, zásada dodržování lhůt a rychlosti řízení, zásada vyšetřovací, princip přezkumu rozhodnutí a specifické zásady pro ukládání sankcí, jako informovanost o důvodech řízení, práv na účinnou obhajobu, ústnost jednání a také ústnost jednání a povinnost odůvodnění rozhodnutí.⁴⁵

Většinu zásad známe i z našeho právního řádu. Jsou nedílnou součástí jak správního tak soudního trestání v České republice. Blíže se k jednotlivým zásadám vyjádřím dále.

Jak hodnotí ve svém článku Madleňáková, některé zásady nejsou upraveny na úrovni zásad činnosti správních orgánů, tudíž je nelze používat pro každé řízení o správním deliktu. Jako je tomu například u blokového řízení, kdy je vyloučeno dvojinstančnost řízení, přezkumu uložení sankce soudem. Tento stav autorka vnímá jako nepřijatelný. Autorka se také pozastavuje nad skutečností, kdy správní orgán, s určitou výjimkou orgánů rozhodujících v řízení o přestupku, zohledňovány jsou zde postihy za disciplinární delikty, není obvykle ze zákona povinen při určení sankce zohledňovat sankci uloženou za týž skutek jiným orgánem.⁴⁶

2. 3. Principy zakotvené na ústavní úrovni

Ústava ani Listina vysloveně neuvádí pojem správní trestání či správní delikt. Proto ani principy, které se na správní trestání vztahují, vysloveně neupravuje. Ale z bohaté judikatury českých soudů můžeme dovodit, že pokud se v Listině hovoří o protiprávním jednání, vztahuje se jak na trestné činy tak správní delikty.

LZPS uvádí ve svých čl. 39 a 40 základní principy, které se užijí při trestním řízení. Pokud jde o řízení o správních deliktech, bude také vycházet z těchto zásad, ne však ze všech.

Čl. 40 odst. 1 LZPS hovoří, že jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Byť toto ustanovení hovoří o trestním řízení, je nepochybné, že jej lze aplikovat i na přestupkové řízení, neboť přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti

⁴⁵Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1.

⁴⁶MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.

a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný dle zvláštních právních předpisů anebo o TČ.⁴⁷

V čl. 40 odst. 2 LZPS je popsán princip presumpce neviny, tento princip je upraven i v PřZ a to v jeho § 73 odst. 1, a to jakmile správní orgán učinil vůči obviněnému první procesní úkon, na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. S touto zásadou je spojena zásada *in dubio pro reo* tedy v pochybnostech ve prospěch obviněného, neboli rozsudek může být vynesena až poté, co soud odstraní všechny pochybnosti o vině obžalovaného. Totéž spatřujeme i v řízení o správním deliktu.

V čl. 40 odst. 5 LZPS stanoví princip, že nikdo nesmí být odsouzen za jeden a tentýž skutek dvakrát. Jedná se o další základní zásadu a to *res iudicata*. Tento princip se uplatní také v řízení o správních deliktech, není tak tomu všude, např. u pořádkových deliktů může být pokuta ukládána opakovaně. Tato zásada je zásadou *apriorně* pro trestní řízení, použije se ale i v jiných právních řízeních, ať už jde právě o přestupkové, správní či daňové.

V čl. 40 odst. 6 je popsán zákaz zpětné působnosti, neboli zákaz retroaktivity, ten nalezneme i v § 7 odst. 1 PřZ.

Toto jsou základní principy, které jsou společné pro TČ a SD, protože jak jsem již popsala výše, není jasná hranice mezi těmito dvěma instituty a jeden z druhého vychází, proto můžeme dovodit, že se řízení o správních deliktech bude řídit stejnými nebo podobnými zásadami jako řízení trestní. V čl. 40 odst. 3 a odst. 4 jsou popsány procesní práva obviněného v trestním řízení. To není shodné s řízením o správních deliktech a jsou zde procesní odchylky a tyto zásady se liší. Výjimku bych spatřovala však v odst. 3, který se vztahuje částečně i na přestupkové řízení. V tomto článku je popsáno, že obviněný má právo, aby mu byl poskytnut čas a možnost k přípravě obhajoby, i v přestupkovém řízení je povinnost správního orgánu obeslat obviněného a to 5 dnů před prvním jednáním. Těmito článkům se však ve své práci podrobněji věnovat nebudu z důvodů stanoveného rozsahu mé práce.

2. 4. Zásady činnosti správních orgánů

Správní trestání se řídí primárně zvláštním zákonem, pokud v něm nenalezneme příslušnou právní úpravu, použijeme přestupkový zákon a v neposlední řadě subsidiárně

⁴⁷KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. Díl. 2.* vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o, 2009, s. 1390.

užíváme správní řád,⁴⁸ na něj odkazuje v §51 PřZ. SŘ jako lex specialis použijeme subsidiárně. Ve správním řádu nalezneme základní zásady činnosti správních orgánů. Nejsou zde vyjádřeny všechny, ale jsou důležitým vodítkem pro správné a řádné postupy a spravedlivé rozhodování správních úřadů. Řídí se jimi všechny správní orgány a použijí se při veškerých jejich postupech. Můžeme je převést i na řízení ve věcech správního trestání.

Ve správním řádu je nalezneme v §2 až §8 SŘ. V § 2 až v § 7 jde o zásady činnosti, kterými se správní orgán musí řídit.

Jsou jimi zásada zákonnosti(§ 2 odst. 1), správní orgány tedy postupují při svém rozhodování v souladu se zákony a jinými právními předpisy, zásada zákazu zneužití pravomoci(§2 odst. 2), zásada ochrany nabytých práv v dobré víře a zásada proporcionality(§ 2 odst. 3), neboli přiměřenost zásahů správních orgánů do takových při výkonu jejich působnosti, zásada ochrany veřejného zájmu(§ 2 odst. 4), zásada nestranného postupu a rovného přístupu(tamtéž) a zásada ochrany legitimního očekávání(tamtéž), zásada tzv. materiální pravdy(§ 3), zásada veřejné správy jako služby(§4 odst. 1), zásada poučovací povinnosti(§ 4 odst. 2), zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami(§ 4 odst. 3), zásada, kdy správní orgán musí umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy(§ 4 odst. 4). Dále pak SŘ stanoví obecnou zásadu smířčího řízení(§ 5), zásadu rychlosti řízení(§ 6 odst. 1), zásadu procesní ekonomie(§ 6 odst. 2), zásadu povinné součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami při obstarávání podkladů pro rozhodnutí(§ 6 odst. 2), zásadu rovnosti dotčených osob v jejich procesních právech, zejména zásadu rovnosti účastníků řízení(§ 7).

V § 8 jsou vyjádřeny zásady, které směřují spíše vně systému veřejné správy. Jedná se o zásadu, aby správní orgány dbaly vzájemného souladu, součinnosti. A také zakládá obecnou povinnost správních orgánů vzájemně spolupracovat v zájmu naplnění principu dobré správy.⁴⁹

Některé zásady vycházejí přímo z ústavního zakotvení výkonu veřejné správy. Jednotlivé zásady se však musí vykládat vždy v jejich vzájemné souvislosti, nikdy izolovaně. Jak stanoví Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 9. 1997 ÚS 114/96, že to, co správní řád výslovně stanoví, totiž že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ustanoveních § 2 až § 8 se použijí při výkonu veřejné správy rovněž v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se postupu podle správního řádu nepoužije, avšak tento zvláštní zákon již sám žádnou úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

⁴⁸ Z. č. 500/ 2004 Sb., správní řád.

Proč však zde tyto zásady uvádím? Protože základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu se mnohem díky širší věcné působnosti nového správního řádu vztahují nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech, ale v plném rozsahu použijeme na veškerou činnost orgánů činných ve veřejné správě. A jak stanoví § 177 odst. 1 SŘ, SŘ se použije, i kdyby lex specialis stanovil, že se správní řád neužije, ale sám by úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahoval. Z toho lze dovodit, že tyto zásady budeme užívat i při správním trestání.

⁴⁹VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání, Praha: Polygon, 2006, s. 45-102.

3. Jednotlivé zásady správního trestání

V této kapitole se budu věnovat jednotlivým principům a zásadám správního trestání podrobněji.

3. 1. Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti neboli legality je podle mého názoru zásadou nejdůležitější. Uplatňuje se při veškeré činnosti veřejné správy. Je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy⁵⁰ a v čl. 2 odst. 2 LZPS.⁵¹ Dále ji nalezneme v §2 odst. 1 SŘ.⁵²

Celý průběh řízení o správním deliktu se řídí touto zásadou, včetně rozhodnutí o správním deliktu, které musí být v souladu se zákony, ostatními právními předpisy a mezinárodními smlouvami. Závaznými právními předpisy jsou zákony, zákonná opatření, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, a jiných správních úřadů, obecně závazné vyhlášky krajů a obcí a nařízení krajů a obcí. Také správní orgán postupuje v souladu s mezinárodní smlouvou, pokud ta stanoví něco jiného než zákon, přednostně použije mezinárodní smlouvu, jak stanoví čl. 10 Ústavy⁵³.

Zásada zákonnosti také plyne z institutu odvolání a přezkumného řízení.⁵⁴ České soudnictví je ovlivněno judikaturou mezinárodních soudů, z níž vyplývá, že při projednávání správních deliktů musí být naplněny podobné požadavky jako u projednávání deliktů soudních. Jak o tom hovoří např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2005 spis. zn. 6 As 63/2005-63: pojem „trestní obvinění“ podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

⁵⁰ „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁵¹ „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁵² „Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“

⁵³ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví – li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

⁵⁴ ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 9. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 27.

svobod⁵⁵ zahrnuje jak trestné činy, tak správní delikty. K tomuto závěru došel i NSS ve svém rozhodnutí ze dne 26. 10. 2010 spis. zn. 8 As 17/2007.

Zásada legality vytváří prostor pro uplatnění a užití dalších zásad. Důležitou roli pro naplnění této zásady má zásada jiná a to „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“ (Není zločinu bez zákona, není trestu bez zákona). Je to zásada zakotvená na ústavněprávní úrovni, a to v čl. 39 LZPS⁵⁶ a v čl. 40 odst. 6 LZPS.⁵⁷ Požadavek dodržování zákonného rámce u správního trestání je důležité k zabránění zneužití pravomoci a přílišné libovůli správních orgánů. Je také předpokladem efektivnosti trestání a realizace trestu, protože právní subjekt si má být vědom předem, která jednání jsou kvalifikovaná jako trestná, jaký za ně hrozí a může být uložen trest.⁵⁸ V tomto případě se dále řídíme zásadou „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Důležitou roli při vymezení zákonného rámce hraje i soudní judikatura, neboť soudy svou rozhodovací činností napomáhají zpřesňovat obsah zásady legality.⁵⁹

3. 2. Zásada užití analogie

V případě, že neexistuje právní norma, která by upravovala určitou záležitost, správní a soudní orgány musí vycházet ze zásady analogie práva neboli analogie juris, v případě obecných právních předpisů analogie legis. Lze ji užívat pouze omezeně, a jak stanoví judikatura v oblasti správního trestání, lze analogii užit pouze ve prospěch pachatele.⁶⁰

Na užití analogie ve veřejném právu opět existuje několik názorů. Někteří autoři jsou striktně proti, jako například Průcha, který analogii v obecnosti odmítá: „Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich podstat.“⁶¹ Sládeček zastává názor, že „může se zdát, že prostor pro použití analogie ve správním, respektive veřejném právu je beznadějně omezen

⁵⁵ Publikována pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 243/1998 Sb.

⁵⁶ Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest jakož i jaké újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.

⁵⁷ Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl trestní čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je pro pachatele příznivější.

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty. In *Správní právo – texty II.*, Praha: Aleko, 1991, s. 140.

⁵⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, s. 60.

Z rozsudku Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7 A 506/93 – „Zásada zákonnosti znamená, že nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.“

⁶⁰ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4 vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 26.

⁶¹ PRŮCHA, P. POMAHÁČ, *Lexikon – správní právo*. R. Praha: Sagit, 2002, s.

či spíše zcela vyprázdněn zakotvením ústavních principů – limitů uplatňování veřejné moci (zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 a čl. 4 odst. 1 LZPS), to však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně nemělo jednat o úkaz častý, použití analogie zákona nebo analgie práva ve správním právu přichází v úvahu, jestliže přinese prospěch účastníkům řízení správního vztahu správního práva.⁶²

S názorem Sládečka se také shodují soudy. Jistým vodítkem zda analogii užít lze či ne, může být i judikatura správních soudů. Nejvyšší správní soud v roce 2004 výslovně připustil použití analogie práva ve věci počítání času a lhůt, když vycházel z toho, že se jedná o obecný princip českého právního řádu, znamenalo to však, že rozhodl v neprospěch fyzické osoby.⁶³

V dalším rozhodnutí z roku 2005 Nejvyšší správní soud uvádí, že „v oblasti veřejného práva jsou však v důsledku zásad uvedených v čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod... meze analogie zúženy, tj. analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení není přípustná.“⁶⁴

V roce 2008 NSS rozhodl, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.⁶⁵

Z toho lze vyvodit, že se judikatura ve věci užití analogie postupem času vyvíjela, dnes je možné užití analogie pouze ve prospěch účastníka a nelze jí ukládat povinnosti, či tresty.

⁶²SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 1. vydání, Praha: ASPI, a.s., 2005, s.130.

⁶³ Rozh. NSS ze dne 13. 1. 2005 spis. zn. Nao 54/2004.

⁶⁴ Rozh. NSS ze dne spis. zn. Tdo 662/2005.

⁶⁵ Rozh. NSS ze dne 16. 4. 2008 spis. zn. 1 As 27/2008.

3. 3. Zákaz retroaktivity

Dalším velice důležitým principem v právním státě je zákaz zpětné působnosti právních norem neboli zákaz retroaktivity, který chrání jednotlivce a jeho dřívější chování a dále umožňuje předvídat právní důsledky chování jedince v budoucnu.⁶⁶

Tuto zásadu můžeme nalézt zakotvenou na úrovni nejvyšší a to ústavní, kdy čl. 40 odst. 6 LZPS stanoví, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

K tomu se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu, dle něhož k základním principům vymezujícím kategorii právního státu, kterým je i Česká Republika, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 LZPS výslovně upraven jen pro oblast trestního práva, je nutno z čl. 1 Ústavy ČR dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva.⁶⁷

Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či lidské vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákona veden k odpovědnosti. Proto právní normy vůči svým adresátům platí pouze do budoucna

Teorie práva člení zpětnou působnost na pravou – tj. zpětné působení právní normy a nepravou – tj. přetrvání dřívější právní normy (lex prior) za účinnosti nové právní normy (lex posterior). Pravá retroaktivita je případ působnosti normy, kdy se její právní účinky vztahují na případy, které nastaly ještě před nabytím její účinnosti. Tento případ norem je v českém právním řádu spíše výjimkou. Nepravá retroaktivita řeší časový střet dvou norem. Znamená to, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich právní následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí dle původní právní normy, pokud však vztah trvá nadále, posoudí se dle práva nového. Obsah právních vztahů se posuzuje podle normy účinné v době, kdy se o těchto právních vztazích rozhoduje. Zde se setkáváme opět se

⁶⁶SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. ASPI, 2004, s. 188.

⁶⁷Nález ÚS ČR ze dne 13. 6. 2002, spis. zn. III. ÚS 611/01.

zásadou nullum crimen sine lege, není zločinu bez zákona a se zásadou nulla poena sine lege, není trestu bez zákona.⁶⁸

Obecně je retroaktivita dovolena, pokud je to ve prospěch subjektu práva. Nového zákona lze užít, ale pouze jako celku, sankce a ochranná opatření se ukládají, v řízení o správních deliktech, dle zákona účinného v době řízení, nikoliv v době spáchání činu.⁶⁹ S ohledem na účel ochranných opatření se o nich vždy rozhodne podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném prostředku rozhoduje, je totiž v zájmu ochrany společnosti, aby správní orgán použil takové ochranné opatření, které je nejnovější a nejúčinnější, tedy takové, které je obsaženo v platném a účinném zákoně.⁷⁰

V historii se však setkáváme i se zpětnou působností právních norem v neprospěch subjektu, zejména u pachatele trestného činu, například při obnovení promlčecích lhůt podle §5 z. č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu.⁷¹

Přestupkový zákon upravuje otázku časové působnosti zákona ve svém §7. V §7 odst. 1 zakotvuje výjimku ze zákazu retroaktivity. Tento paragraf stanoví, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější.

V §7 odst. 2 uvádí přestupkový zákon, že pachateli lze uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. V §7 odst. 3 se uvádí, že o ochranném opatření se rozhodne podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje. Toto ustanovení se použije bez ohledu na to, zda je pro pachatele příznivější či nikoliv. Správní orgán však smí uložit pouze takové ochranné opatření, které upravuje zákon účinný v době projednávání a rozhodování o něm.

Je to ustanovení hmotněprávního charakteru, to znamená, že v řízení o přestupcích, nezávisle na skutečnosti podle jakého zákona je posuzována pachatelova odpovědnost za přestupek, se bude postupovat podle zákona platného a účinného v době řízení o přestupku.⁷²

⁶⁸ KUBŮ, L. HUNGR, P. OSINA, P. *Teorie práva*. Olomouc: Linde, 2007, s. 82 – 84.

⁶⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty. In *Správní právo – texty II.*, Praha, 1991, s. 140.

⁷⁰ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 1. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2011, s. 41.

⁷¹ KUBŮ, L. HUNGR, P. OSINA, P. *Teorie práva*. Olomouc: Linde, 2007, s. 82 – 84.

⁷² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 1. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2011, s. 41.

3. 4. Právo na spravedlivý proces

Právo na spravedlivý proces je principem zákonného řádného procesu, znamená to, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Sankce za správní delikt smí být také uložena pouze takovým orgánem a v takovém procesu, který je stanoven zákonem.⁷³ S tímto právem souvisí i *dvojinstančnost řízení*, zakotvená v §81 a §91 odst. 1 SŘ Účastník správního řízení může podat odvolání, pokud se jej však do protokolu nevzdal nebo pokud své odvolání nevzal zpět.

Dvojinstančnost řízení se neužije a to v případě blokového řízení. Pokud pachatel přestupku zvolí variantu projednání přestupku v blokovém řízení, pak ztrácí možnost podat odvolání, tedy i možnost přezkumu rozhodnutí před soudem, protože svým projevem rozhodl, že nevyužije opravných prostředků, což je jeden z nezbytných předpokladů k podání žaloby podle § 68 písm. a) z. č. 150/2002 sb., Soudního řádu správního^{74 75}

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo na to, aby tato jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem, zřízeným zákonem, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích, nebo o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu. Oprávněnými osobami se rozumí jak FO tak PO, pokud se nejedná pouze o práva vázaná výlučně na fyzické osoby.

⁷³HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2006 s. 416.

⁷⁴Ve svém rozsudku NSS ze dne 6. 2. 2008 spis. zn. 3 As 58/2007-117 judikuje, že dále není možné se bránit vůči uložení pokuty ani mimořádnými opravnými prostředky. Uložení pokuty v blokovém řízení nelze přezkoumat ani na základě obnovy řízení.

⁷⁵MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 114.

3. 5. Zásada ne bis in idem

Zásada Ne bis in idem (ne dvakrát do téhož) je zásadou procesní. Nalezneme ji v LZPS v čl. 40 odst. 5⁷⁶ a také v § 94 PŘZ.⁷⁷

Zásada ne bis in idem znamená, že nikdo nemůže být stíhán za tentýž skutek dle stejného ustanovení vícekrát.⁷⁸ Pachatele lze za tentýž skutek potrestat pouze jedenkrát.⁷⁹

Kupříkladu nemůže být potrestán jednou správním úřadem a jednou soudem. To však neplatí tam, kde to zákon vysloveně stanoví. Je tomu tak například u pořádkových deliktů v případě, že uložená povinnost nebyla splněna, zde je možnost postihnout zodpovědnou osobu i opakovaně za tentýž skutek.⁸⁰

Vrchní soud v Praze však ve svém rozhodnutí uvádí, že není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle právních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišně správní orgány.⁸¹ Nejedná se o porušení zásady Non bis in idem, pokud pachatel porušil nebo ohrozil dva odlišné společenské zájmy.

Nejvyšší správní soud konkretizoval tuto zásadu a navázal na požadavek totožnosti skutku: „I pro správní trestání platí zásada non bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán za tentýž skutek. Předpokladem této zásady ovšem je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.“⁸²

Naopak je tomu v případě trvajících deliktů, kde platí, že další opakované jednání má za následek, že sankce pachateli může být ukládána i opakovaně. Protože pokud by tomu tak

⁷⁶Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který byl již pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem

⁷⁷„Správní orgán své pravomocné rozhodnutí o přestupku zruší, zjistí – li že osoba, která byla uznána vinou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedená osoba má nárok na vrácení částky, kterou zaplatila úhradu pokuty a na náhradu nákladů řízení. „

⁷⁸Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, spis. zn. 6 As 44/2008-142: „Zásada ne bis in idem obsažená v čl. 40 LZPS oblasti správního trestání se prosazuje jako zásada vůdčí ve vztahu k zásadě dispozitivní (§9 odst. 3 s. ř. s.) i k zásadě přezkumu správních rozhodnutí podle skutkového a právního vztahu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Správní soud je proto oprávněn aplikovat čl. 40 odst. 5 LZPS i za situace, kdy stěžovatel tuto námitku v řízení neuplatnil“

⁷⁹Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, spis. zn. 6 A 216/93.

⁸⁰MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 21.

⁸¹Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 9 A 168/95.

⁸²Sailer vs. Rakousko. Rozhodnutí cit. dle ŠÍŠKEOVÁ, S., LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, 2006, s. 39.

nebylo, po uložení jedné sankce by pachatel mohl dále činit protiprávní jednání bez možnosti uložení sankce.

Tato zásada úzce souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, jejím nabytím vzniká překážka věci rozsouzené, neboli překážka rei iudicata, stanovena správním řádem v §48 odst. 2.⁸³ Překážka pravomocného rozhodnutí se vztahuje pouze na ukládání sankcí nikoli k opatření k nápravě (tj. omezujících opatření a zabránění věci).⁸⁴ Řízení pro týž skutek lze začít znovu pouze z toho důvodu, že původní rozhodnutí bylo zrušeno, a tím byla překážka věci rozhodnuté odstraněna.

3. 6. Presumpce nevinny

Presumpci nevinny nalezneme zakotvenou v LZPS a to v čl. 40 odst. 2, kde se hovoří, že každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Dále je vyjádřena v §73 odst. 1 PŘZ.⁸⁵ Obviněný ze správního deliktu není povinen prokazovat svou nevinu, pokud se však vyskytnou pochybnosti o vině či nevině obžalovaného, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného, tím je vyjádřena další důležitá procesní zásada „in dubio pro reo.“ Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem a důkazům a smí navrhnout důkazy, dokazující svou nevinu. Může také podávat návrhy a opravné prostředky, a to jak v nalézacím tak odvolacím řízení.⁸⁶

⁸³ „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

⁸⁴ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2002, s. 33.

⁸⁵ „Občan je obviněný z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinen, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím.“

⁸⁶ HORZINKOVÁ, E. ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 2008, s. 147.

3. 7. Zásada zákazu reformatio in peius⁸⁷

Touto zásadou se řídí i správní orgány při ukládání trestů v odvolacím řízení, neboť nelze uložit přísnějšího trestu po odvolání v neprospěch pachatele při spáchání správního deliktu či trestného činu. Tuto zásadu vázanou na přestupky nalezneme v §82⁸⁸ a §87 odst. 4⁸⁹ PřZ.

Zásada zákazu reformatio in peius se netýká však dalších opatření, které správní orgán přezkoumává, jde například o náhradu nákladů řízení, o náhradu škody, nebo o zabránění věci. Tato zásada platí i u zkráceného příkazního řízení, při podání odporu proti příkazu ve stanovené lhůtě, nesmí být v nezkráceném přestupkovém řízení uložena vyšší pokuta, než byla v příkaze nebo uložít pokutu místo napomenutí, to platí i v případě že by na povrch vyšly nové skutečnosti či důkazy, které by zvyšovaly závažnost deliktu. Jedinou změnou může být uložení napomenutí místo pokuty.⁹⁰

Tato zásada platí i v případě, kdy správní orgán při projednávání přestupku zjistí nové přitěžující okolnosti, které by zvyšovaly závažnost přestupku a odůvodňovaly by přísnější druh sankce nebo její vyšší výměru.⁹¹ Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně (zde soudy odkazují na PřZ a SR). Městský soud v Praze, tak i následně NSS označily námitku porušení zákazu reformatio in peius za nepřipadnou s odkazem na skutečnost, že správní řád takový zákaz neobsahuje a nelze jej odvodit ani analogií.⁹²

Je otázkou, zda zásada platí též ohledně ochranných opatření. Z doslovného znění zákona plyne, že se použije pouze na sankce, nikoli tedy na ochranná opatření. Musíme však vyjít ze stanoviska, že ochranné opatření, ač není sankcí, má svým obsahem povahu sankce, a proto by odvolací orgán neměl k jeho ukládání ani prodlužování přistupovat.⁹³

⁸⁷ Nález ÚS ze dne 28. ledna 2009 spis. Zn. ÚS 880/08: Pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě.

⁸⁸ „V odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku.“

⁸⁹ „Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze.“

⁹⁰ HORZINKOVÁ, E. ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 2008, s. 147.

⁹¹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 1. Vydání, Praha: C.H.Beck, 2011, s. 41.

⁹² Nález ÚS ze dne 28. ledna spis. zn. III. ÚS 880/08.

⁹³ MATES, P., PIPEK, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995. č. 11 s. 439.

4. Úvahy de lege ferenda

Domnívám se, že jedny z nejzávažnějších nedostatků správního trestání jsou roztržitost a nejednotnost právní úpravy, prakticky skoro vůbec nerozpracovaná obecná část, stanovení základů odpovědnosti právnických osob, pouze dílčí úprava procesních zásad.⁹⁴

Ve své práci jsem se věnovala zejména úpravě zásad, principů, které se uplatňují při řízení o SD. Tyto zásady, jak jsem již několikrát uvedla, nejsou upraveny v Ústavě ani LZPS. Vychází se obecně ze zásad, které jsou užity pro trestání soudní. Domnívám se, že de lege ferenda by bylo vhodné, kdyby byl správní delikt také zakotven do Ústavy i LZPS. Neboť se v poslední době správní trestání velmi rozmohlo. V souvislosti s reformou v oblasti správního trestání se výrazně rozšířil počet zákonů, obsahujících skutkové podstaty přestupků, v současnost se pohybují kolem dvou stovek. Někteří autoři, jako například Musil, uvádí, že dochází v posledních desetiletích ke snaze dekriminalizace, způsobené snahou řešit otázku přeplacených věznic, vysoký podíl recidivity, špatná resocializace pachatelů, zatížení justice či vysoká zátěž daňových poplatníků, proto se trestní právo nejeví jako vše lék na neduhy současné společnosti. A proto zákonodárce usiluje o „odbřemenění“ justice přesunem některých typů deliktů mimo sféru trestního práva, především do práva správního. To poukazuje na vzrůstající tendenci využití správního trestání. Zákonodárce by měl proto věnovat větší pozornost úpravě správního trestání, ať už zásadám činnosti či zásadám procesním.

Rozsahu velkého množství právních norem, které upravují jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů, zcela neodpovídá kvalita současné právní úpravy. Domnívám se, že chystaná reforma správního trestání by měla vycházet zejména z mezinárodních dokumentů o lidských právech. V současné době je kladen požadavek, aby byly dodržovány zejména ustanovení z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jde zejména o čl. 6 odst. 1 Úmluvy, podle kterého má každý právo, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech a závazcích nebo oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Z ustanovení Úmluvy lze dovodit, že se jedná jak o trestání soudní, tak o trestání správní. A tedy jak jsem již uvedla výše, lze také využívat zásad stanovených v tomto

dokumentu, i pro trestání správní. Jedná se zejména o zásady nullum crimen, nulla poena sine lege, presumpce nevinny, zásadu rovnosti před zákonem a příslušným orgánem, zákaz retroaktivity, chránit a zachovat práva obviněného.

Platná právní úprava v České Republice nemá s výjimkou přestupků, prakticky vůbec rozpracovanou obecnou část. Existující mezery vyplňují soudy svými rozhodnutími, dále pak doktrinální výklad a v neposlední řadě rozhodovací praxe vyšších správních orgánů. V praxi se judikatura soudů nejvíce zabývá správními delikty PO, správními delikty smíšené povahy a přestupky, ale jejich závěry se však dají vztáhnout i na ostatní správní delikty.

⁹⁴Vedral, J. Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo. 2006, roč. 39, č. 3, s. 148.

Závěr

Ve své práci jsem se snažila zodpovědět několik výzkumných otázek. První z nich byla, zda by neměly být správní delikty také zakotveny v Ústavě či LZPS jako je tomu u TČ? Jak je patrné z celé mé práce SD a TČ se prolínají a není pevně stanovena hranice či přesná kritéria, která by odlišila jedno od druhého. Zákonodárce v nynější době nekonstatoval jako důležité zakotvit správní delikt do Ústavy či Listiny. Myslím si, že by to však bylo vhodné, kvůli zvyšující se tendenci užití toho institutu spojeného se správním trestáním, jak jsem uvedla v páté kapitole věnované úvahám *de lege ferenda*.

Další výzkumná otázka byla, zda je použití principů ze soudního trestání vhodné a dostačující i na poli trestání správního? Domnívám se, že SD i TČ mají mnoho společných znaků, na druhou stranu i mnoho rozdílností. V některých případech je užití zásad obdobně ve správním trestání vhodné, jako je tomu například u obecných zásad vyjádřených jak v Ústavě tak LZPS. Pokud se však zaměříme na zásady procesní užití při správním trestání, určitě by měly být specifické, protože i proces, kdy se projednává TČ a kdy SD je odlišný. Proto se domnívám, jak jsem již uvedla výše, že by zákonodárce měl věnovat správnímu trestání více pozornosti a stanovit specifické zásady pro toto právní odvětví.

Velkou výhodou tohoto tématu je velké množství literatury, ze které se dá vycházet. Zejména komentáře byly pro mou práci klíčové, ať už se jednalo o komentář k Ústavě a LZPS, ke SŘ nebo PŘZ. Jako další výhodou mnou zvoleného tématu spatřuji v tom, že ještě není kompletně zpracováno, proto skýtá velký prostor k vědecké činnosti, zamyšlení a bádání. Domnívám se, že např. využití čl. 6 odst. 1 z Úmluvy v českém správním trestání by zasluhovalo více pozornosti. Tento problém jsem ve své práci pouze nastínila, rozsah práce mi nedává možnost většího zamyšlení. Další oblastí vhodnou pro hlubší zamyšlení je zavedení správního deliktu do Ústavy a LZPS *de lege ferenda*.

Domnívám se, že najít možnou pevnou hranici mezi oběma pojmy, tak aby bylo jasné a striktně dáno, které jednání bude spadat do správního práva trestního a které do trestního práva, podle mého názoru, asi ani není možné. Protože společnost se vyvíjí a s tím stále přibývají nové skutkové podstaty, či naopak některé jednání už se nejeví tak společensky nebezpečné, a proto mnoho dříve TČ je dnes bagatelizováno a zařazeno mezi SD, jako je tomu např. u řízení bez řidičského průkazu, jak jsem již uvedla výše.

V závěru své práce bych chtěla podotknout, že téma je velice zajímavé, skýtá možnost k zamyšlení a domnívám se, že bude v brzké budoucnosti hrát velkou roli na programu zákonodárců, teoretiků, neboť jisté zpřesnění právní úpravy bude, podle mého názoru, nutné.

Seznam použitých zdrojů

Knižní prameny:

- BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI a. s., 2004, 347 s.
- CÍSAŘOVÁ, D. a kol. *Trestní právo procesní*. Praha: Linde, 1999, 871 s.
- ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 9. vydání. Praha: Linde, 2005, 446 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, 472 s.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha, 1934, 454 s.
- HORZINKOVÁ, E a kol. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion s.r.o., 2003, 206 s.
- KUBŮ, L. HUNGR, P. OSINA, P. *Teorie práva*. Olomouc: Linde, 2007, 335 s.
- JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, 895 s.
- KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s. r.o., 2009, 1019 s.
- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 202 s.
- MERKL, A. *Obecné právo správní*. 2. díl. Praha-Brno, 1932, 184 s.
- MIŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné*. Praha, 1934, 144 s.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, 279 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, 463 s.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v ČR. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s.
- ŠIŠKEOVÁ, S., LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, 2006, 823 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání, Praha: Polygon, 2006, 1042 s.

Odborné články

ELIÁŠ, K. Obdoba (poznámky k analogii v právu). *Právník*, 2003, č. 2, s. 109.

JELÍNEK, J. *Trestní odpovědnost právnických osob jako předmět zkoumání*. [cit. dne 14. 3. 2010]. Dostupný z <<http://mvcr.cz/clanek/trestni-odpovednost-pravnickych-osob-jako-predmet-zkoumani.aspx>>.

MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.

MOLNÁROVÁ, G. *Trestní odpovědnost právnických osob*. Epravo.cz, [cit. dne 10. 8. 2010], dostupné z <<http://www.epravo.cz/top/clanky/trestni-odpovednost-pravnickych-osob-17006.html>>.

MUSIL, J. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, deliktní odpovědnost právnických osob. *Správní právo*. 2002, roč. 44, č. 2, s. 20.

PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty. In *Správní právo – texty II.*, Praha: Aleko, 1991, s. 140.

POUPEROVÁ, O. Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In HORÁKOVÁ, M.(ed), TOMOSZEK, M. (ed), *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, 2010, s 21.

Právní předpisy

Úst. z. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Z. č. 500/ 2004 Sb., správní řád.

Z. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

Z. č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže.

Z. č. 361/200 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Z. č. 40/1990 Sb., trestní zákon.

Z. č. 150/2002 sb., soudní řád správní.

Z. č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu.

Judikatura

Nález ÚS ze dne 28. 1. 2009 spis. zn. ÚS 880/08.

Nález ÚS ČR ze dne 13. 6. 2002, spis. zn. III. ÚS 611/01.

Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008 spis. zn. 1338/2007 Sb.

Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008 čj. 3 As 58/2007-117.

Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004 spis. zn. 6 A 126/2002-27.

Rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2010 spis. zn. 8 As 17/2007.

Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2005 spis. zn. 6 As 63/2005-63.

Rozhodnutí NSS ze dne 13. 1. 2005 spis. zn. Nao 54/2004.

Rozhodnutí NSS ze dne spis. zn. Tdo 662/2005.

Rozhodnutí NSS ze dne 16. 4. 2008 spis. zn. 1 As 27/2008.

Rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, spis. zn. 6 As 44/2008-142.

Rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008 spis. zn. 3 As 58/2007-117.

Rozsudku Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7 A 506/93.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, spis. zn. 6 A 216/93.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 9 A 168/95.