

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Veronika Zavadilová

Správní uvážení ve vztahu k ukládání sankcí za přestupky

Diplomová práce

Olomouc 2015

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Správní uvážení ve vztahu k ukládání sankcí za přestupky vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje“.

V Olomouci dne 27. března 2015

.....

Veronika Zavadilová

Chtěla bych zde vyslovit zvláštní poděkování JUDr. Lucii Madleňákové za její ochotu a trpělivost při tvorbě této práce, za její odborné vedení, předané zkušenosti a cenné rady. Dále bych chtěla poděkovat JUDr. Evě Hyravé, vedoucí odboru stavebního Magistrátu města Olomouce, za umožnění praktického výzkumu, bez kterého by nebylo možné tuto práci vytvořit. Poděkování patří také mým rodičům a příteli za jejich podporu, především pak tátovi za jeho pomoc a pevné nervy.

Obsah

Úvod	6
Obecná část.....	8
1) Základní aspekty správního uvážení	8
1.1. Pojmy správní uvážení, přešupek a jejich souvislost	8
1.2. Hodnoty a principy ovládající správní uvážení.....	11
1.3. Meze správního uvážení	14
2) Kritéria ovládající správní uvážení	16
2. 1. Správná a spravedlivá sankce	16
2. 2. Kritéria pro uložení sankce.....	18
2. 2. 1 Způsob spáchání přešupku	20
2. 2. 2 Následek přešupku	20
2. 2. 3 Okolnosti, za nichž byl přešupek spáchán	20
2. 2. 4 Míra zavinění.....	21
2. 2. 5 Pohnutky pachatele	22
2. 2. 6 Osoba pachatele	22
2. 2. 7 Postih v disciplinárním řízení	23
2. 3. Povaha výčtu	24
2. 4. Vady rozhodnutí.....	26
Praktická část.....	30
1) Lokalita provedení výzkumu	30
2) Zvolená metodika na zjišřování plnění zákonných kritérií.....	32
2. 1 Index úplnosti a index součtu úplnosti	33
3) Vypořádání správních orgánů s kritérii pro uložení sankce	36
3. 1 Zákonná kritéria bez osoby pachatele	37
3. 2 Zákonná kritéria týkající se osoby pachatele	40
3. 3 Fakultativní kritéria	42
3. 4 Úplnost kritérií	44
3. 5 Trend vývoje odůvodňování	48
Návrhy de lege ferenda	51
1) Nástroje ke zlepšení současné praxe	51
2) Změna současného stavu	53
Závěr.....	54
Seznam použité literatury.....	56
Monografie.....	56
Komentáře k zákonům	57
Odborné časopisy	57
Sborníky	58

Právní předpisy	58
Judikatura	59
Abstrakt	61
Abstract	62
Klíčová slova	63
Key words	63
PŘÍLOHY	64

Úvod

Pro svou diplomovou práci jsem si zvolila téma Správní uvážení ve vztahu k ukládání sankcí za přestupky. Téma z odvětví správního práva jsem si vybrala z toho důvodu, že se správním právem přicházíme do styku každý den a zasahuje do všech oblastí našeho života. Správní právo trestní stanovuje určité standardy chování a s tím souvisí i kontrola jejich respektování a postihy za porušování těchto pravidel. Důležité je stanovit za tato porušování spravedlivou a také správnou sankci. V souvislosti s tímto stanovováním sankce se uplatňuje správní uvážení, tedy jakási úvaha správního orgánu. Vzhledem ke značné rozsáhlosti tématu jsem se rozhodla zaměřit jen na některé vybrané otázky.

Práce je pro lepší přehlednost rozdělena na tři části. V první obecné části definuji pojem správní uvážení, přestupek, správná a spravedlivá sankce a jejich vzájemné souvislosti. Zabývám se hodnotami a principy, které ovládají správní uvážení a jeho mezemi. V následující kapitole podrobně rozebírám zákonnou úpravu kritérií pro stanovení sankce za přestupky, která je stěžejní pro praktickou část diplomové práce. V této části se také věnuji odpovědi na otázku, zda je tento výčet kritérií demonstrativní či taxativní, v čemž mi pomohla současná judikatura českých soudů.

Teoretickou oblast práce propojuji a konfrontuji se samotným praktickým výzkumem, který byl stěžejním zdrojem pro tuto diplomovou práci. Výzkum byl proveden v říjnu roku 2014 na Odboru stavebním, Magistrátu města Olomouce a byl mi umožněn vedoucí tohoto odboru JUDr. Evou Hyravou. Během výzkumu mi byla předložena rozhodnutí o přestupcích proti stavebnímu zákonu od roku 2010 až do okamžiku provádění samotného výzkumu, tedy do října roku 2014. Celkem se jednalo o 60 rozhodnutí. V rámci jejich přezkoumávání jsem se zaměřila na část rozhodnutí odůvodňujících uložení konkrétní sankce za přestupek, a především zda toto odůvodnění splnilo zákonná kritéria. V této druhé části práce se tedy zabývám především tím, jak se správní orgán vypořádal ve svých rozhodnutích s kritérii pro stanovení správné a spravedlivé sankce, zda dodržel požadavky kladené zákonnou úpravou a jaké jsou nejčastější pochybení, jichž se správní orgány při odůvodňování sankcí za přestupky dopouštějí. Všechny zjištěné údaje jsem uvedla do tabulky, ze které pak bylo možné vytvořit přehledné zpracování výsledků ve formě grafů. Cílem výzkumu bylo zjištění, jaká je současná situace při ukládání sankcí za přestupky v komparaci s požadavky stanovenými zákonnou úpravou a zda jsou vůbec správními orgány tato zákonná kritéria dodržována.

Ve třetí části se pak zaměřuji na otázky spojené se zlepšením současné situace při ukládání sankcí za přestupky. Zabývám se nástroji, které lze použít k tomu, aby správní orgány postupovaly v souladu s platným právem. Proto doufám, že by má diplomová práce mohla přispět do diskuze o problematice odůvodňování rozhodnutí o ukládání sankcí, užití správního uvážení a nastítnit několik budoucích řešení komplikované situace.

Cílem mé práce je tedy především porovnat zákonnou úpravu se skutečností a ověřit, zda jsou dodržovány požadavky kladené na správní orgány, a jakým způsobem se správní orgány s těmito požadavky na odůvodňování svých rozhodnutí vyrovnávají.

Převažujícími metodami jsou metody komparativní a analytická, které jsou stěžejní pro praktickou část diplomové práce. V teoretické části pak neaplikuji jen jednu metodu, ale používám především metodu výkladovou, popisnou a také analytickou.

Co se týče použitých zdrojů, čerpám především z provedeného výzkumu, právních předpisů, jejich komentovaného znění, odborných článků a z dostupné literatury. Co se týče samotného pojmu správní uvážení, je literatura k tomuto tématu poměrně obsáhlá. O tom, jak je užíváno v praxi správních orgánů, však literatura příliš nehovoří. Proto vycházím z dat získaných během mého výzkumu. V celé své práci uvádím judikaturu především českých soudů vztahující se k danému tématu, která osvětluje problémy spojené se správním uvážením.

Diplomová práce reflektuje právní stav ke dni 1. 3. 2015.

Obecná část

1) Základní aspekty správního uvážení

1.1. Pojmy správní uvážení, přestupek a jejich souvislost

Vzhledem k tomu, že tato práce je věnovaná správnímu uvážení, přestupkům a jejich vzájemné provázanosti, považuji za vhodné nejdříve tyto pojmy vymezit. Pojem „správní uvážení“ (ani pojem diskrece) totiž není zákonodárcem v právních předpisech užíváno. Nejedná se tedy o legislativní zkratku jako takovou a tradičně je charakterizován slovy „může“, „uloží až do“ nebo „lze.“ Jinými slovy je tedy tento pojem v právních předpisech obsažen bez jeho výslovného označení. Toto výslovné označení je užíváno především v literatuře, judikatuře a právní teorii.

Správní uvážení nebo také správní diskrece, volná úvaha, diskreční právo, je v současné době často diskutovaným pojmem ve správní judikatuře. Je neodmyslitelně spojen s procesem rozhodování ve veřejné správě. Předpoklad pro rozhodování tvoří existence alespoň dvou možností postupu správního orgánu, mezi kterými správní orgán činí volbu. Samotné rozhodování je pak tedy chápáno jako proces, ve kterém správní orgán posuzuje zejména z hlediska stanovených cílů a úkolů, limitujících faktorů a možných důsledků jejich realizace, které je schopen určit či odhadnout, a následně provádí nenáhodný výběr některé z nich. Účelem a smyslem této činnosti je přijetí rozhodnutí představujícího adekvátní řešení určitého problému.¹ Právě k tomu, aby mohl správní orgán efektivně rozhodovat, je vybaven (v některých konkrétních případech) diskreční pravomocí. Správní uvážení dává správnímu orgánu možnost přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, a také schopnost se přizpůsobovat individuálním situacím.

Pravomoc správního orgánu je vždy právem uloženou povinností.² To znamená, že správní orgán není pouze oprávněn užít volnou úvahu, ale má dokonce povinnost takto postupovat. V. Vopálka se domnívá, že: „uvnitř diskreční pravomoci je správa svým způsobem sama sobě pánem, volí postup, který jí zákon umožňuje a který ona považuje pro konkrétní vztah za účelný. V žádném případě to však neznamená [...] otevření prostoru pro

¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 52, 58, 59. Jako nedílnou součást rozhodovacího procesu uvádí S. Skulová i realizaci rozhodnutí a jeho kontrolu. Tamtéž, s. 62.

² Tamtéž, s. 42 a 43.

její libovůli či absolutistické rozhodování.“³ V. Mikule uvádí, že: „správní orgán je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění a ukládání povinností postupovat podle vlastního uvážení, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodovat za určitého skutkového stavu různým způsobem (vzhledem k účelnosti řešení v daném případě).“⁴ Z toho vyplývá, že správní uvážení, ačkoliv je volnou úvahou, neznamená možnost neomezeného pohybu, ale naopak jsou stanoveny hranice, které správní orgán nesmí překročit. Tomu se ostatně budu podrobněji věnovat v následujících kapitolách.

Pojmu správní uvážení je věnována celá řada dostupné literatury. Podle Soni Skulové je představováno „situací (nebo uplatněním legislativně – technického prostředku), kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí.“⁵ A. Merkl uvádí, že: „O uvažování můžeme mluvit toliko tehdy, je-li možno tutěž normu aplikovati několika různými způsoby, a mají-li tyto různé způsoby aplikace stejnou juristickou hodnotu.“⁶ M. Mazanec ve svém článku odkazuje na definici Z. Bažila, který správní uvážení definuje jako: „zákonem založenou možnost zvolit při řešení konkrétního případu jedno z více právně možných rozhodnutí.“⁷ Podle mého názoru je nejvíce vystihující vymezení nacházející se v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 2 ze dne 11. 03. 1980, o správním uvážení, které říká, že: „Správní uvážení je určitým stupněm volnosti rozhodování správního orgánu, umožňující mu v mezích zákona přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším.“ Je tedy patrné, že definice v odborné literatuře jsou sice různorodé, ale po obsahové stránce se v zásadě neliší. Lze tedy shrnout, že *správní uvážení je zákonem dovolený postup (zákonné meze) samostatné úvahy správního orgánu o možnostech řešení při rozhodování konkrétního případu.*⁸ Také Nejvyšší správní soud uvedl, že: „správní uvážení připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní

³ VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. s. 85.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. s. 141.

⁵ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 15.

⁶ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1932. s. 160.

⁷ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 12.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. s. 142.

následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více předvídaných řešení.“⁹

Nejčastěji se se správním uvážením setkáváme právě při ukládání sankcí. V současné době mají zákony obsahující skutkové podstaty správních deliktů většinou více či méně konkrétní kritéria, na jejichž základě je sankce ukládána. Tato kritéria bývají formulována za pomoci neurčitých pojmů a jejich výčet bývá demonstrativní.¹⁰ Nezbytnou podmínkou užití správního uvážení je také zjištění všech skutkových okolností konkrétního případu, které jsou pro takové správní uvážení potřebné. Správní orgán proto nejen že volí z více možných řešení, ale musí si před touto volbou vytvořit dostatečné podklady pro to, aby vůbec mohl použít správní úvahu.¹¹ I z těchto důvodů se při ukládání sankcí za přestupky projevuje velká míra uvážení správního orgánu, která byla předmětem praktického výzkumu tak, jak bude rozebráno ve druhé části této práce.

Vzhledem k rozsáhlosti problematiky není možné se v této práci právní úpravou přestupků podrobně zabývat. Proto jen ve stručnosti vymezím, co je označováno za přestupek. V dostupné literatuře bývá často zdůrazňováno, že přestupek představuje jediný ze všech správních deliktů, který je v určitém rozsahu kodifikován a má svou legální definici. Základní úpravu nalezneme v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen PřesZ) je *přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin*. Toto ustanovení obsahuje jak pozitivní vymezení tak vymezení negativní. Přestupek je zde vyjádřen materiálními znaky, které spočívají ve společenské nebezpečnosti či škodlivosti,¹² a formálními znaky (obecnými a typovými). Významným znakem, který definuje přestupek, je zavinění. To odlišuje přestupky od jiných správních deliktů, protože není-li zavinění, nemůže se jednat o přestupek. Mimo zákon o přestupcích obsahuje skutkové podstaty přestupků celá řada dalších předpisů.¹³ Pachatelem přestupku může být zásadně každá fyzická osoba, tedy jak občan České republiky, tak cizinec i osoba bez státní příslušnosti. Odpovědnost za přestupek se podle ustanovení § 7 PřesZ posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 14/2007-74.

¹⁰ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 774.

¹¹ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. s. 91.

¹² Materiálním znakem přestupku se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS.

¹³ P. Mates uvádí, že se jejich počet pohybuje okolo stovky. MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010. s. 51.

Vzhledem k okolnostem, které rozebírám následně v praktické části práce, je tato práce zaměřena na skutkové podstaty přestupků tak jak jsou upraveny v ustanoveních § 178 a § 179 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V tomto zákoně jsou však upraveny pouze otázky týkající se skutkové podstaty jednotlivých přestupků a výše možné sankce a proto je správní uvážení nutné posuzovat právě v souvislosti s ustanovením § 12 PřesZ.

1.2. Hodnoty a principy ovládající správní uvážení

Správní uvážení ať je výslovně označeno, či nikoliv, musí být založeno konkrétním ustanovením zákona. Jinými slovy, musí mít právní základ.¹⁴ D. Hendrych k tomu uvádí, že: „všechny formy správní činnosti mohou uplatňovat vykonavatelé veřejné správy, jen pokud mají právní základ.“¹⁵ Správní uvážení je součástí uplatňování forem činnosti veřejné správy, z čehož vyplývá, že zásady a principy platné v obecné rovině pro formy činnosti, lze uplatnit i v případě správního uvážení.¹⁶ Všechny hodnoty a principy pro rozhodování ve veřejné správě není samozřejmě možné vztáhnout v celé šíři ke správnímu uvážení jako takovému, protože jejich aplikace se různí v rámci rozhodování veřejné správy.¹⁷ Protože zásady ovládající správní uvážení, ani zásady správního práva trestního nejsou nikde souhrnně zakotveny, vybrala jsem několik, podle mého názoru, nejdůležitějších hodnot a principů.

- Zásada zákonnosti (legality)

Vztahuje se na obsahovou a formální stránku rozhodování a rozhodnutí.¹⁸ Tato zásada je zakotvena jak na ústavní úrovni, tak na úrovni zákona, konkrétně v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Znamená, že užití správního uvážení, rozhodnutí o přestupku, ale i celé přestupkové řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy.¹⁹

¹⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 36.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. s. 67.

¹⁶ S. Skulová k tomu uvádí, že pro uplatnění určité formy činnosti veřejné správy právní předpis zařazuje do některé její fáze možnost volné úvahy. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 37.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty)*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. s. 107.

¹⁸ Tamtéž s. 108.

¹⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, VALÁŠEK, Miloš, KOUSAL, Ivo, KOCOUREK, Milan. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 30.

- Zákaz retroaktivity

Se zásadou legality souvisí i zákaz zpětné účinnosti zákona. Pokud by tato zásada při užití správního uvážení nebyla dodržena, jednalo by se o rozpor s požadavkem právní jistoty a legitimního očekávání.

- Zásada non bis in idem

Tuto zásadu můžeme nalézt v ustanovení § 94 PřesZ, a také v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V překladu znamená ne dvakrát v téže věci a je spojena s požadavkem správné a spravedlivé sankce. Výjimku z této zásady tvoří disciplinární postih pachatele přestupku.

- Zásada respektování základních lidských práv a svobod

Správní orgán je při ukládání sankce za přestupek povinen šetřit práv obsažených v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod, ale také v bezprostředně aplikovatelných mezinárodních smlouvách.

- Zásada materiální pravdy

Tato zásada je upravena v ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Stanoví správním orgánům povinnost zjistit podklady pro rozhodnutí co nejdříve tak, aby nebyly o projednávané věci žádné pochybnosti. Rozhodnutí musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.²⁰

- Zásada rovnosti adresátů rozhodnutí

Vychází ze zásady rovnosti zakotvené v preambuli Ústavy České republiky a také v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Stejně tak je obsažena v ustanovení § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jak z této zásady vyplývá, účastníci přestupkového řízení jsou si rovni ve svých právech a povinnostech.

- Zásada volného hodnocení důkazů

Ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů je vymezeno, co může být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Správním orgánům je zároveň ponechána volnost při posuzování jednotlivých důkazů. Protože tyto úvahy jsou podstatné pro ukládání sankcí, musí se tyto úvahy objevit v odůvodnění rozhodnutí.

- Zásada objektivnosti rozhodování

Objektivnost rozhodnutí předpokládá schopnost správního orgánu posuzovat projednávanou věc nezájatě, dávat přednost zájmům veřejným před soukromými, schopnost

²⁰ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, VALÁŠEK, Miloš, KOUSAL, Ivo, KOCOUREK, Milan. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 31.

racionálního a věcného rozhodování a nepodlehnutí emocím²¹, ze kterých vychází schopnost uložit správnou a spravedlivou sankci.

- Zásada přezkoumatelnosti rozhodnutí

Vyplývá z možné nezákonnosti vydaných rozhodnutí správními orgány, jelikož se jedná o lidskou činnost, která ne vždy musí být dokonalá. Proto musí být zaručena možnost soudní či jiné právní ochrany.

- Zásada odpovědnosti za rozhodnutí

Souvisí úzce s předchozí zásadou. Odpovědnost za „špatné“ rozhodnutí může být právní, morální, úřední, služební atd. Nejzávažnější je přitom odpovědnost právní, která ale není vždy dostatečně stanovena zákonnou úpravou.

- Zásada pružnosti rozhodování

Schopnost přizpůsobit správní uvážení dané konkrétní rozhodované situaci. Je však nutné dbát na nenarušení stability rozhodování a právní jistoty účastníků přestupkového řízení.

- Zásada nepřetržitosti rozhodování a s tím související poučenost z předchozí rozhodovací činnosti

Tato zásada stanoví nutnost návaznosti v rozhodovací činnosti správních orgánů a s tím také spojeným užitím získaných zkušeností z předchozího rozhodování, které by se měly plynule přenášet mezi jednotlivými správními orgány a také mezi jejich jednotlivými rozhodnutími.

- Zásada odůvodnění rozhodnutí správního orgánu

Správní orgán je povinen vždy odůvodnit rozhodnutí o uložení sankce za přešůpek, přičemž se při rozhodnutí o její výši musí pohybovat v zákonem stanovených hranicích, tak aby bylo možné jeho rozhodnutí přezkoumat s ohledem na dodržení mezí správního uvážení.

- Zásada zákazu zneužití správního uvážení

V poslední řadě nelze opomenout ani zásadu zákazu zneužití správního uvážení (někdy označovanou jako zásada zákazu zneužití pravomoci) tak, jak je upravena zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 2 odst. 2 tohoto zákona, které říká, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

²¹ SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty)*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. s. 110.

1.3. Meze správního uvážení

Jak bylo naznačeno výše, správní uvážení neposkytuje správnímu orgánu neomezenou možnost pohybu. Prostor, ve kterém se správní uvážení může pohybovat, je definován především určitými způsoby, kterými mohou správní orgány správní uvážení aplikovat a také určitými mezemi, které nesmí správní orgán překročit. Ve správním trestání může tento prostor k úvaze spočívat v zákonem přiznané možnosti správního orgánu posoudit vhodnost či nezbytnost uložení sankce nebo upuštění od jejího uložení²², ale také v možnosti správního orgánu samostatně stanovit druh sankce a určit jejich výměru.

I přestože je správní uvážení především volnou úvahou, nemůže se jednat o absolutní libovůli. P. Mates uvádí, že „výraz diskrece bývá někdy spojován s představou jakéhosi zcela volného, ničím nevázaného uvážení, čemuž snad přispívá i to, že ve francouzštině, odkud byl převzat do dalších jazyků, je používán jako označení pro to, být někomu dán na vůli či dokonce na milost.“²³ Současná judikatura, ale i správní praxe tento názor vylučují. Tento fakt dokládá i úvaha A. Merkla, který uvedl, že: „legislativně – politickým důvodem uvažování, pokud je zákon vědomě orgánům udílí, není, aby byla umožněna jejich subjektivní zvůle, nýbrž aby mohli vyhověti speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů.“²⁴

Tomu ostatně nasvědčuje i názor Z. Kühna, který rozlišuje uvážení ve slabém slova smyslu, kdy rozhodující subjekt nemůže rozhodnout zcela libovolně, ale musí v rámci své úvahy zohlednit určité standardy, a uvážení v silném slova smyslu, „kdy rozhodnutí spočívá zcela na rozhodujícím orgánu, který není veden žádnými standardy a rozhodnutí může být zcela libovolné.“²⁵ Zdůrazňuje však, že uvážení v silném slova smyslu v právu neexistuje.²⁶ Pokud tedy správní orgán používá správní uvážení při ukládání sankcí za přestupky, nesmí překročit meze, které zákon dovoluje a naopak musí volit postup umožněný mu zákonem.²⁷ Při volbě musí správní orgán respektovat jak zákonné meze, tak také zákonná hlediska pro volnou úvahu, pokud jsou zákonem upravena.²⁸ Měli bychom brát v potaz, že diskrece je v právním státě vždy nějak omezena či vymezena, není a nemůže být nelimitována, protože

²² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 39.

²³ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 773.

²⁴ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1931. s. 163.

²⁵ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. s. 230, 231.

²⁶ Tamtéž s. 230, 231. Z. Kühn zde vychází z úvah R. Dworkina v jeho knize: *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts, 1999.

²⁷ Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích ze dne 22. 11. 2010, Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor správní. s. 2.

²⁸ MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 17.

v opačném případě by se vytvářel prostor pro libovůli, která je nepřijatelná.²⁹ V případě správního uvážení tedy vždy existuje určitá míra volnosti (která plyne ze samotné definice pojmu), ale zároveň i vázanosti, pokud správní orgán aplikuje právo.³⁰

Z popsaných argumentů vyplývá, že pro správní uvážení je vždy nutné stanovit hranice, v nichž se může správní orgán pohybovat. Jak jsem zmínila výše, správní uvážení neposkytuje správním orgánům neomezený prostor a nedává jim možnost zvolit jakýkoliv náhodný způsob rozhodnutí. To souvisí i se zásadou předvídatelnosti rozhodování a právní jistoty, bez které by adresáti veřejné správy nebyli obeznámeni, jaké následky jejich jednání může mít. S. Skulová ale zdůrazňuje, že: „Meze uvážení nelze určovat s využitím mezí stanovených v sice podobném, avšak přece vždy jiném případě než je případ řešený.“³¹

Také Nejvyšší správní soud se již mnohokrát zabýval hranicemi správního uvážení. Například ve svém rozhodnutí sp. zn. 6 Azs 182/2005-83 uvedl, že: „V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, jako tomu bylo právě v tomto případě, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou právní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přitom přezkumu soudu v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a mají oporu ve správním spisu.“

Lze tedy shrnout, že správnímu orgánu není ponechána libovůle rozhodování, ale zákon stanovuje určitý prostor pro úvahy správního orgánu při ukládání sankce. To lze demonstrovat i konkrétně na ustanovení § 12 PřesZ, které je stěžejní pro provedení praktický výzkum. Toto ustanovení vymezuje jasná hlediska, která stanovují nároky na pohyb správního orgánu v rámci užití správního uvážení tak, aby docházelo k ukládání spravedlivých a správných sankcí.

²⁹ HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. s. 99.

³⁰ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 37.

³¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 87.

2) Kritéria ovládající správní uvážení

Jak jsem již uvedla v kapitole týkající se mezi správního uvážení, správním orgánům není dána absolutní volnost při užití diskreční pravomoci. Kromě těchto mezi jsou vázány i určitými hledisky, která musí při svém rozhodování zohlednit. Tato hlediska nebo také kritéria můžeme rozdělit na zákonná (nebo také konkrétní), která odrážejí okolnosti každého jednotlivého případu (přestupek, osoba pachatele) a na hlediska hodnotová. Ta představují zájmy společnosti a slouží k ukládání správné a spravedlivé sankce. Mimo tato kritéria stojí dále ještě hlediska subjektivní. Ta tvoří zkušenosti, hodnoty, představy či stav posuzujícího správního orgánu (konkrétní osoby). I přestože tato hlediska mohou mít na úvahy správního orgánu podstatný vliv, ve své práci se jimi nezabývám, neboť se domnívám, že by vždy měla převažovat kritéria zákonná a hodnotová, jako kritéria objektivní.

2. 1. Správná a spravedlivá sankce

Ukládání správné a spravedlivé sankce souvisí v první řadě s hledisky hodnotovými, jak jsem uvedla výše. Tato hodnotová hlediska slouží k volbě nejoptimálnější varianty rozhodnutí. Právě jejich zohlednění má pomoci, resp. vůbec umožnit nalezení spravedlivého řešení.³² Tato hlediska neslouží pouze k uložení správné a spravedlivé sankce, ale také k zajištění práva na spravedlivý proces a tím i k zajištění správného postupu správního orgánu. Hodnotová hlediska jako taková prostupují napříč celým právním řádem, nalézt je však můžeme především v předpisech ústavních.

Snaha nalézt správnou a spravedlivou sankci je součástí správního trestání již od jeho počátku, ačkoliv názory na to, jak je taková sankce představována se v průběhu času mění a prochází neustálým vývojem. Vymezit proto obecně, co přesně představuje pojem spravedlivá nebo také správná sankce za přestupek je nelehkým úkolem. Nalezení **spravedlivé sankce** spočívá v určení takové sankce, kterou lze považovat za přiměřenou či adekvátní v konkrétním případě.³³ Také S. Skulová se domnívá, že proporcionální, adekvátní sankce nezasahuje do práv a svobod sankcionované osoby nepřiměřeným způsobem a současně dostatečně chrání veřejný zájem. Uložením takové sankce není osoba nezákonně zvýhodněna či znevýhodněna, či přímo diskriminována.³⁴ V této souvislosti považuji za nutné poukázat na

³² SKULOVÁ, Soňa. Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeanisation of Administrative Law in the Czech republic. In POPLAWSKI, Mariusz., ŠRAMKOVÁ, Dana. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 83, 84.

³³ KRATOCHVÍL, Vladimír a kolektiv. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 3. přepracované a dopl. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 55.

³⁴ SKULOVÁ, Soňa. Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeanisation of Administrative Law in the Czech republic. In POPLAWSKI, Mariusz., ŠRAMKOVÁ, Dana.

to, že není možné spojovat spravedlnost uložené sankce jen s pachatelem přestupku, ale je nutné zohlednit zájmy společnosti a poškozených osob.³⁵ Budu-li konkrétnější, například S. Skulová uvádí kritéria jako vhodnost, přiměřenost, předvídatelnost, ochrana práv nabytých v dobré víře, veřejný zájem³⁶ a další, která společně ve vzájemné souvislosti vytváří onu spravedlnost sankce. Vedle spravedlnosti sankce stojí také **správnost sankce**. Ta je dána dostatečným zjištěním skutkového stavu a především jeho správným vyhodnocením. K obdobnému závěru dochází i Z. Kühn, který uvádí, že správné je takové rozhodnutí, které je v souladu s právem, je patřičně ospravedlněné a v souladu s účelem aplikované normy.³⁷

Byť se to může zdát vedlejším, považuji za důležité pozastavit se i nad funkcí správné a spravedlivé sankce. Sankce musí splňovat jak funkci **represivní** (potrestání pachatele), tak i **preventivní** a výchovnou. Ač se může navenek jevit represivní účinek jako hlavní smysl ukládání sankce, sankce by měla plnit především funkci **reparační**.³⁸ Podle mého názoru by sankce měla usilovat o odstranění nepříznivých následků spáchání přestupku. Dalšími funkcemi sankce jsou pak například funkce ochranná, eliminační nebo také poskytnutí zadostiučinění poškozeným osobám. Správní orgány také kladou velký důraz na funkci preventivní. Tato funkce je zdůrazněna i v samotné metodice pro ukládání sankcí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, která mi byla poskytnuta v rámci provádění praktického výzkumu (jak bude rozebráno v praktické části této práce) úředníky Městského úřadu v Bruntále, odboru Správního, Oddělení všeobecné správy a následně pak také úředníky Oddělení přestupkového, Odboru správních činností, Magistrátu města Olomouce, kteří tuto metodiku ve své praxi hojně využívají. Tato metodika uvádí, že v případě, kdy správní orgán řádně a přesvědčivě neodůvodní své rozhodnutí, dochází k výraznému zeslabení funkce preventivní a také funkce reparační. Z toho vyplývá, že naplnění jednotlivých funkcí přispívá k efektivnosti sankce a k naplnění jejího účelu.

Domnívám se, že správní orgány o těchto vyšších principech a funkcích, které tvoří základ ukládání spravedlivé sankce, velice často nemají povědomí, a proto se v jejich rozhodnutích neodráží například zákaz likvidační výše sankce nebo proporcionalita. Omezují

Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 83, 84.

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. s. 430.

³⁶ SKULOVÁ, Soňa. Právní principy dobré správy? *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 64.

³⁷ KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech*, k úloze právních principů v judikatuře. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. s. 244.

³⁸ JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 353.

se na popis jednotlivých okolností případu a na osobu pachatele a jejich vztah k uložené sankci. Připouštím, že větší potřeba užití těchto vyšších principů se objevuje tam, kde zákon nestanovuje jasná kritéria pro odůvodnění sankce. To se však netýká ukládání sankcí za přestupky. Je tedy beze sporu, že úvahy správních orgánů by se měly vždy řídit i těmito „vyššími“ hledisky a že by se měly v odůvodnění sankce nějakým způsobem odrazit (a to i v případě, že jsou kritéria pro ukládání sankcí v zákoně konkrétně vymezena). Komplikaci spatřuji v tom, že „spravedlnost“ sankce je do jisté míry vždy ovlivněna i subjektivními hledisky, tedy postoji každého člověka (každého správního orgánu).

Častým případem je také situace, kdy správní orgán rozhodne na základě zohlednění určitého vyššího hlediska v souladu se zákonnou úpravou, ale opomene toto hledisko ve svém odůvodnění uvést. Výsledné rozhodnutí pak není považováno za nepřezkoumatelné, byť by veškeré úvahy k němu vedoucí měly být v odůvodnění uvedeny.³⁹ Pokud ale správní orgán vyšší hledisko pomine a výsledek jeho uvážení je s tímto v rozporu, jedná se o zneužití uvážení.⁴⁰ Více k této problematice uvedu v kapitole týkající se vad rozhodnutí.

Jen ve zkratce je tedy možné shrnout, že k tomu, aby byla sankce správná a spravedlivá, je potřeba, aby správní orgán ve svých úvahách neopomíjel hodnotová hlediska, aby uložená sankce byla proporcionální ve vztahu k okolnostem případu, aby rozhodoval na základě platných právních norem a aby měl na zřeteli také funkce, které má sankce plnit. K tomu samozřejmě slouží i kritéria zakotvená v zákonné úpravě, na která se zaměřuji v následující kapitole.

2. 2. Kritéria pro uložení sankce

Aby mohl správní orgán uložit správnou a spravedlivou sankci, musí se pečlivě řídit podmínkami, které jsou uvedeny jak v PřesZ (v obecné, ale i ve zvláštní části), tak i v jiných zákonech (např. správní řád).⁴¹ Sankce jako taková musí být vždy ukládána s ohledem na konkrétní případ, tak aby odpovídala zvláštnostem individuálním okolnostem spáchání přestupku.⁴² Úkolem správních orgánů je tedy posoudit v každém konkrétním případě, zda došlo k naplnění formálních znaků přestupku a navíc také, zda dána určitá míra společenské

³⁹ KÚHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. s. 151.

⁴⁰ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002, publ. pod č. 950/2006 Sb. NSS.

⁴¹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 63.

⁴² Jedná se o tzv. zásadu zákonnosti, na kterou, v rámci principů správního trestání, navazuje zásada individualizace sankce. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 63.

škodlivosti a jestli ji předmětné jednání vůbec vykazuje.⁴³ K tomu slouží především závazná kritéria, která jsou vyjmenována v ustanovení § 12 PřesZ. Vymezení těchto kritérií je stěžejní pro praktickou část mé diplomové práce.

Jako hlavní kritérium je uvedena tzv. **závažnost přestupku**. Ta představuje určitou míru společenské škodlivosti (nahradila dříve používaný pojem společenská nebezpečnost), tedy způsobnost vyvolat porušení či ohrožení určitých zájmů chráněných společností.⁴⁴ P. Mates k tomu uvádí, že žádný zákon neobsahuje legální definici či explikaci pojmu společenské škodlivosti a není ani na aplikujících orgánech, aby obecně, paušálně stanovily, kdy je míra škodlivosti mizivá a kdy je naopak naplněna dostatečně.⁴⁵ Samotná závažnost přestupku je pak v zákoně o přestupcích vymezena výčtem několika hledisek, ke kterým přihlíží správní orgán při stanovování sankce a která ve vzájemné souvislosti vytvářejí její míru. Je však nutné mít na vědomí, že pokud je některé z kritérií znakem skutkové podstaty přestupku, tak se k němu jako ke kritériu pro uložení sankce nepřihlíží.

Správní orgán tedy zejména musí posoudit:

1. způsob spáchání přestupku
2. následek přestupku
3. okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán
4. míru zavinění
5. pohnutky pachatele
6. osobu pachatele
7. zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen v disciplinárním řízení

Kritériím, která jsou třeba zvážit při ukládání sankce, se věnuje celá řada autorů.⁴⁶ Literatura podrobně uvádí, která hlediska je správní orgán povinen zohlednit. Správní orgány prvního stupně mají také k dispozici metodiky a pokyny Krajských úřadů k odůvodňování sankcí za přestupky. V následujících podkapitolách proto komplexně uvádím k jednotlivým

⁴³ MATES, Pavel. Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence*, 2010, roč. XIX., č. 4, s. 38.

⁴⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 64.

⁴⁵ MATES, Pavel. Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence*, 2010, roč. XIX., č. 4, s. 38.

⁴⁶ Např. MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010. s. 78., JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 64. nebo HROZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 56.

kritériím závažnosti přestupku informace získané z několika zdrojů tak, aby bylo zřejmé, k čemu všemu jsou správní orgány povinny přihlédnout, pokud ukládají sankci za přestupek.

2. 2. 1 Způsob spáchání přestupku

Při posuzování způsobu spáchání orgánu správní orgán přihlédne k tomu, jakým jednáním byl přestupek spáchán. Zda znaky skutkové podstaty přestupku naplnil pachatel *konáním či opomenutím*. Další kategorii, kterou je nutné při stanovení sankce vzít v úvahu, jsou použité prostředky (technické či jiné) ke spáchání přestupku. L. Jemelka a P. Vetešník ve svém komentáři k zákonu o přestupcích mezi hlediska ovlivňující charakter spáchání přestupku řadí také *místo* spáchání přestupku. Uvádí, že správní orgán musí vzít v potaz, zda byl přestupek spáchán v soukromí, na místě veřejně přístupném nebo na pracovišti. Oproti jiným autorům zmiňují navíc také *přítomnost jiných osob* při spáchání přestupku jako skutečnost podstatnou pro rozhodnutí správního orgánu. Naopak ale chráněný *objekt* či také zájem, proti kterému přestupek směřuje, většina autorů neřadí mezi hlediska způsobu spáchání přestupku, ale stojí podle nich jako samostatné kritérium určující závažnost přestupku.

Metodika Krajského úřadu Jihomoravského kraje (viz. Příloha č. 2) oproti literatuře zachází do větších podrobností a uvádí konkrétní příklady. Mezi okolnosti podstatné pro posouzení způsobu spáchání přestupku řadí mimo hlediska uvedená výše *okolnosti polehčující a přitěžující* (např. majetková hodnota). Rovněž (oproti dostupné literatuře) ukládá správnímu orgánu zkoumat, který chráněný zájem byl porušen či ohrožen.

2. 2. 2 Následek přestupku

Následek přestupku je definován jako *ohrožení či porušení zájmu* chráněného společností. V této souvislosti správní orgán přihlédne k tomu, jakým způsobem byl zájem ohrožen či porušen, jaké následky má porucha, zda se jedná o následky přechodné nebo trvalé, zda došlo ke *vzniku škody* nebo jiné újmy, případně jaké je její výše (pokud není obligatorním znakem skutkové podstaty). Metodika Krajského úřadu Jihomoravského kraje mezi následky přestupku řadí také, jak čin pachatele *působil na okolí a psychiku lidí*.

2. 2. 3 Okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán

Okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, můžeme rozdělit na objektivní a subjektivní. Okolnosti *objektivní* se týkají všech hledisek konkrétního přestupku kromě okolností *subjektivních*, které se týkají jen osoby pachatele (např. osobní poměry, majetek). Tyto okolnosti pak mají schopnost závažnost přestupku snížit nebo naopak zvýšit. Vliv na snížení nebo zvýšení může mít kupříkladu duševní rozrušení pachatele, tíživé osobní nebo

rodinné poměry, závislosti pachatele, existenční důvody, vliv jiných osob, předcházející konflikty, dlouhodobost jednání, opakovanost, spáchání více přestupků nebo třeba porušení zvláštní povinnosti. Pavel Mates pod tuto kategorii opětovně přiřazuje *místo spáchání* přestupku. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozhodnutí uvádí, že je zásadní rozdíl, zda se pachatel dopustil přestupku na dálnici v době dopravní špičky, kde míra ohrožení zdraví lidí nebo poškození majetku bude výrazně vyšší, nebo na místní komunikaci v nočních hodinách bez jakéhokoliv provozu.⁴⁷ L. Jemelka a P. Vetešník ve svém komentáři k zákonu o přestupcích proto k podstatným hlediskům řadí také *čas a dobu* spáchání přestupku. V tomto vymezení se metodika Krajského úřadu Jihomoravského kraje nijak neliší. Uvádí navíc jen skutečnost, že správní orgán musí pro určení závažnosti přestupku posoudit také, vůči komu předmětné jednání směřuje (starší osoba, dítě, člen rodiny apod.).

2. 2. 4 Míra zavinění

Míra zavinění se skládá ze složky vědění (zahrnuje vnímání pachatele) a ze složky vůle (zahrnuje srozumění nebo chtění). Může být ovlivněna celou řadou okolností jako je např. rozrušení pachatele, příprava, promyšlenost. Zavinění se projevuje v několika různých formách, které tvoří určitou stupnici.⁴⁸ Rozlišujeme zavinění ve formě *nedbalosti*, kterou dále dělíme na nedbalost vědomou a nevědomou. Druhou formou zavinění je *úmysl*, přičemž rozlišujeme úmysl přímý a nepřímý. Obecně platí, že úmyslné zavinění je závažnější než zavinění nedbalostní, úmysl přímý je závažnější než úmysl nepřímý a vědomá nedbalost je závažnější než nedbalost nevědomá.⁴⁹ Ke spáchání přestupku potom postačuje, je-li zde zavinění z nedbalosti (pokud ovšem není výslovně uvedeno, že je nutné zavinění ve formě úmyslu). Jak vyplývá z metodiky Krajského úřadu Jihomoravského kraje, různé formy zavinění se projevují ve výši ukládané sankce, přičemž spáchání přestupku úmyslně (ať už úmysl přímý či nepřímý) je správními orgány považováno za okolnost přitěžující. V odůvodnění uložené sankce, by se mělo objevit zhodnocení všech okolností⁵⁰, tedy nejenom formy zavinění, které pachatele vedly ke spáchání protiprávního jednání. Pavel Mates k tomu uvádí, že v tomto míra zavinění do jisté míry splývá s okolnostmi, za nichž byl

⁴⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2004.

⁴⁸ ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo*. 16. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 44.

⁴⁹ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 65.

⁵⁰ Jedná se o subjektivní vztah pachatele ke spáchanému přestupku.

přestupek spáchán.⁵¹ S tímto názorem se ztotožňuji, neboť na formu zavinění může mít vliv například svedení k jednání jinou osobou nebo jednání v rozrušení.

2. 2. 5 Pohnutky pachatele

Pohnutky pachatele neboli jinými slovy motiv pachatele, může zakládat jak okolnosti přitěžující (jak je tomu ve většině případů), tak také okolnosti polehčující. Pohnutkou se rozumí vnitřní podnět, který pachatele vedl k rozhodnutí spáchat přestupek.⁵² Je fakultativním znakem skutkové podstaty přestupku a patří k subjektivní stránce přestupku. Projevuje se především u přestupků spáchaných úmyslně, ale nelze ji vyloučit i u přestupků nedbalostních. Může se jednat o nepřátelství, zášť, závist, pomstu, ziskuchtivost, ale také o snahu pomoci jinému.

Metodika Krajského úřadu Jihomoravského kraje opět zachází do větších podrobností a uvádí, že motiv může spočívat v přirozených citech jedince, jako je žárlivost, afekt, stres. Důležité je, že při existenci více různých pohnutek, správní orgán je povinen vyhodnotit každou samostatně a uvést její vliv na druh a výši sankce. Důležité je také posoudit, jak pachatel na spáchaný přestupek nahlíží. Zda svého jednání lituje, jestli vykazuje snahy o nápravu a zda je ochoten nahradit případně způsobenou škodu.

2. 2. 6 Osoba pachatele

Také posouzení osoby pachatele je významné pro určení závažnosti přestupku. Pachatel se hodnotí především, co se týče jeho osobních vlastností, věku, majetkových poměrů, dosavadnímu chování a to vše ve vztahu ke spáchanému přestupku. Správní orgán přihlíží i k tomu, zda se pachatel v minulosti již nějakého přestupku dopustil. V tomto případě se nemusí omezit jen na přestupky shodné. Je však nutné zdůraznit, že přestupek, který nemá žádný vztah k jednání nyní sankcionovanému nelze vzít v úvahu jako přitěžující okolnost.⁵³ Správní orgán musí posoudit intenzitu vzájemné souvislosti přestupků, a jak se předchozí spáchaný přestupek promítl do osobnosti pachatele.⁵⁴ Naopak ale dosavadní bezúhonnost pachatele může být brána jako okolnost polehčující a podstatně tak ovlivnit druh a výši ukládané sankce.

Na rozdíl od metodiky Krajského úřadu Jihomoravského kraje řadí většina autorů postoj pachatele k přestupku do kategorie hledisek vymezujících osobu pachatele a nikoliv

⁵¹ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010. s. 78.

⁵² ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo*. 16. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 44.

⁵³ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 65.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2004-53.

tedy mezi pohnutky.⁵⁵ V tomto případě se posuzuje možnost nápravy pachatele, jeho chování před i po spáchání činu. Metodika pak klade důraz na důkladné posouzení věku pachatele. Předestírá především důležitost duševní vyspělosti a pečlivého odůvodnění, jak se osoba pachatele promítá do výše ukládané sankce.

2. 2. 7 Postih v disciplinárním řízení

Podstata tohoto hlediska vychází z prolomení zásady „ne bis in idem.“ Pachatel **může** být trestán za tentýž čin nejprve disciplinárně a následně znovu v přestupkovém řízení.⁵⁶ Proto je správní orgán povinen při určování druhu sankce k těmto skutečnostem přihlídnout.⁵⁷ Z toho také vyplývá, že byl-li již pachatel postihnut disciplinárně, mělo by se v úvahách správního orgánu jednat o polehčující okolnost. To potvrzuje i Nejvyšší správní soud, který řekl, že tato okolnost nemá sloužit jako přitěžující, nýbrž jako okolnost zmírňující sankci v přestupkovém řízení tím, že pachatel přestupku byl již dříve postižen za týž skutek jinou formou, formou sankce uložené v disciplinárním řízení, a byl tedy již zčásti nebo zcela potrestán jiným způsobem.⁵⁸ V případě tohoto kritéria se metodika i literatura shodují.

Mimo výše rozebraná kritéria, metodika Krajského úřadu Jihomoravského kraje ukládá správním orgánům přihlídnout také k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Zdůrazňuje, že sankce nesmí mít v žádném případě pro pachatele likvidační charakter a upozorňuje na zachování vyváženosti represivního a preventivního účinku sankce. V praxi správních orgánů je však tato část pokynu spojena se značnou mírou nepochopení, kdy správní orgány přespříliš zabředávají do teorie správního trestání, čímž se odchyľují od podstaty své činnosti při odůvodňování sankcí za přestupky. Podrobněji bude tento problém přiblížen v praktické části práce.

Ustanovení § 12 PřesZ upravuje hlediska pro stanovení sankce dostatečně jasně a srozumitelně, oproti jiným zákonným úpravám⁵⁹, které často hlediska upravují buď vágně, nebo vůbec. Proto se domnívám, že při správném užití správního uvážení při ukládání sankcí a především při jasném a srozumitelném odůvodnění úvah, kterými byl správní orgán při ukládání sankcí veden, je tato zákonná úprava schopna poskytnout účastníkům přestupkového řízení účinnou záruku jejich práv.

⁵⁵ Např. ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo*. 16. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 44 a HROZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 56.

⁵⁶ Výjimku tvoří přestupky osob vyjmenovaných v ustanovení § 10 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo*. 16. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 44.

⁵⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 35/2004.

⁵⁹ Např. § 11 zákona č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

2. 3. Povaha výčtu

Pro vymezení, zda rozhodnutí správních orgánů o přestupcích trpí vadami a případně kterými, je nutné nejprve nutné rozlišit, zda je ustanovení § 12 PřesZ právní normou, jejíž výčet je demonstrativní (neúplný, příkladný) nebo taxativní (úplný, uzavřený), a poté odpovědět na otázku, jaký vliv má daná forma vymezení ustanovení na jeho vynutitelnost.

Taxativní hypotéza stanoví, že toliko ty podmínky vyjádřené vyčerpávajícím výčtem a žádné jiné jsou předpokladem realizace dispozice.⁶⁰ Tedy jinými slovy taxativním výčtem rozumíme všechna možná řešení, tedy uvedení možností vyčerpávajícím způsobem. Pokud dojdeme k závěru, že by šlo situaci řešit jiným způsobem, v důsledku taxativního výčtu daných možností řešení zákonem však naše řešení nemůžeme aplikovat.⁶¹

Oproti tomu *demonstrativní* hypotéza zpravidla stanoví obecně předpoklad realizace právní normy a současně výčtem příkladů těch skutečností, které je třeba pod něj zahrnout, tento obecný předpoklad konkretizuje.⁶² Demonstrativní výčet tedy charakterizuje svůj rozsah jen typy jednotlivých příkladů a není striktně uzavřen jako výčet taxativní. V platné legislativě je většinou uveden a využívá nejčastěji pojmů: „zejména“, „například“, „zpravidla“ a podobně.⁶³

Tak je tomu i v případě ustanovení § 12 PřesZ, které říká, že správní orgán přihlédnou při určení druhu sankce a její výměry k závažnosti přestupku, **zejména** k několika zde vymezeným kritériím. Z toho jasně vyplývá, že toto ustanovení obsahuje demonstrativní výčet hledisek, která určují závažnost přestupku, a ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout.⁶⁴ Podle tohoto ustanovení přihlédnou správní orgán zejména k hlediskům zde uvedeným, ale může posuzovat i hlediska další.⁶⁵ Ke stejnému závěru došel i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 7 As 43/2004, kde jasně vymezil, že hlediska vymezená v tomto ustanovení jsou demonstrativní a vzhledem k tomu mohou správní orgány přihlédnout i k dalším kritériím.

Pokud již bylo vymezeno, že formulace ustanovení § 12 PřesZ je jasně výčtem demonstrativním, je dále nutné určit, zda se jedná o právní normu kogentní (donucující, *ius cogens*) nebo o právní normu dispozitivní (podpurná, *ius dispositivum*). Tedy definovat, zda

⁶⁰ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. s. 75.

⁶¹ NEŠČÁKOVÁ, Libuše. *Pracovní právo pro neprávnický*. Praha: Grada publishing, 2012. s. 24.

⁶² KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. s. 75.

⁶³ NEŠČÁKOVÁ, Libuše. *Pracovní právo pro neprávnický*. Praha: Grada publishing, 2012. s. 24.

⁶⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 64.

⁶⁵ HROZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 55-56.

se správní orgán při úvahách o určení druhu a výše sankce může od toho zákonem stanoveného výčtu hledisek odchýlit a zohlednit jen některá z nich nebo jestli je povinen tato hlediska vždy uvést a vždy k nim přihlédnout.

Právní normy *kogentní* zavazují své adresáty bezvýhradně a musí být na danou skutkovou podstatu aplikovány vždy.⁶⁶ Jsou to takové právní normy, které jsou formulovány jako jednoznačný imperativ vylučující jakoukoliv možnost právních subjektů odchýlit se svými projevy vůle od oprávnění a povinností stanovených jejich dispozicemi.⁶⁷

Právní normy *dispozitivní* jsou pak vymezeny jako normy, které samy o sobě nezavazují nikoho k ničemu, nýbrž ponechávají subjektům práva volnost, aby si danou skutkovou podstatu upravily autonomně.⁶⁸ Je to tedy taková norma, která dává účastníkům možnost upravit svá oprávnění a povinnosti podle své vůle a jejíž dispozice platí v případě, že účastníci nestanoví oprávnění a povinnosti jinak.⁶⁹

V ustanovení § 12 PřesZ je imperativně vymezeno, že správní orgán při určení druhu sankce a její výměry **přihlédne** k závažnosti přestupku. Ta je definována především v ustanovení dále uvedenými kritérii. Z jazykového výkladu normy je zřejmé, že správní orgán **musí** vzít v potaz závažnost přestupku, je touto normou zavazován bezvýhradně a nesmí se od ní odchýlit. Při posuzování závažnosti přestupku **musí** správní orgán brát v úvahu zejména kritéria v ustanovení uvedená, ale je oprávněn přihlédnout i ke kritériím dalším.⁷⁰ Z výše uvedeného vyplývá, že toto ustanovení je *normou kogentní*, která obsahuje výčet hledisek závažnosti přestupku, ke kterým je správní orgán **povinen** přihlédnout, ale protože tento výčet je *výčtem demonstrativním*, může při stanovení sankce přihlédnout i k dalším okolnostem.⁷¹ Domnívám se, že jedině dodržování a respektování zákonem stanovených kritérií může vést k řádné ochraně veřejných subjektivních práv, která jsou dotčena rozhodováním správních orgánů a ke stanovování sankcí, které jsou správné a spravedlivé a které respektují zásady správního trestání.

⁶⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995. s. 53-54.

⁶⁷ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. s. 78.

⁶⁸ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995. s. 54.

⁶⁹ KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. s. 78.

⁷⁰ Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 43/2004.

⁷¹ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002-51-II. říká, že rozhodnutí dostojí požadavkům srozumitelnosti a přezkoumatelnosti jen tehdy, ..., jsou-li všechna- v demonstrativním výčtu zákona uvedená- kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Stejně tak musí být nade vší pochybnost zřejmé, která další- v demonstrativním zákonném výčtu výslovně neuvedená-kritéria byla vzata v úvahu.

2. 4. Vady rozhodnutí

V souvislosti s vymezením povahy a formy § 12 PřesZ vyvstává otázka, jaký nastane následek v případě, že správní orgán nezváží všechna v zákoně uvedená kritéria. Vzhledem k omezenému rozsahu, nemám dostatek prostoru zabývat se podrobně přezkumem správních rozhodnutí, jak ve správním soudnictví, tak v rámci správního řízení. Je nutné upozornit, že není ani cílem práce vyčerpávajícím způsobem vykládat jednotlivé možnosti přezkumu, ale pouze vymežit, jakou vadou rozhodnutí trpí, nejsou-li řádně odůvodněna všechna kritéria, uvedená v zákoně. Jinými slovy, nedodrží-li správní orgán požadavky na něj kladené kogentním ustanovením § 12 PřesZ.

Problematickým se jeví tzv. správnost užití správního uvážení. Jak uvádí S. Skulová: „Kritérium správnosti může mít různý význam a zejména značně rozdílný obsah na škále od prostého souladu s jednoduchým konkrétním kritériem, až po vyhovění složité struktury kritérií či standardů.“⁷² K tomu, aby bylo správní uvážení náležité, je nutné zvažovat také kritéria, která lze stanovit na základě tradičních interpretačních pravidel.⁷³ To naznačil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/03, kde zakotvil povinnost vzít v úvahu možnou likvidační povahu sankce v souvislosti s majetkovými poměry pachatele (ekonomické kritérium). Z toho plyne, že při přezkumu rozhodnutí je tedy nutné posoudit všechna hlediska, která mají správní orgány brát v potaz při užití správního uvážení.

Také správní soudy trvají na tom, aby byla vždy zhodnocena **všechna** v zákoně uvedená kritéria, podle nichž správní orgán rozhoduje, bez ohledu na to, zda je jejich výčet demonstrativní. Těmi se musí zabývat obligatorně, což nijak nevylučuje, že vezme v potaz i další, která však musí rovněž zdůvodnit.⁷⁴ Z toho plyne, že správní orgány jako takové mají tedy povinnost své rozhodnutí řádně odůvodnit⁷⁵, přičemž odůvodnění neslouží jen účastníkům řízení, ale je i vodítkem pro případný přezkum vyšší správní instancí, které musí být zřejmé, jakými úvahami se správní orgán zabýval.⁷⁶ Je povinen se všemi hledisky uvedenými v zákoně komplexně a ve vzájemné souvislosti zabývat a srozumitelně a jasně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedla⁷⁷. Nepostačuje také pouhé vyjmenování kritérií, ale vždy musí být uvedeno, jak se správní orgán

⁷² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 190.

⁷³ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 774.

⁷⁴ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 38.

⁷⁵ § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 38.

⁷⁷ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 64.

s každým z nich vypořádal a čím byl v úvaze o výši sankce veden. V této souvislosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.*“⁷⁸

To souvisí i se zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, která je upravena v § 2 odst. 2 správního řádu: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“ Jak uvádí L. Madleňáková: „Správní uvážení je tak možné použít jen v rozsahu, který je v souladu se zásadou zákonnosti, tedy v rozsahu, který umožňuje správnímu orgánu využít zákon.“⁷⁹

Uloží-li proto správní orgán sankci, **aniž přihlédne** ke kritériím vymezeným v § 12 PřesZ **překročí** tím zákonem stanovené meze správního uvážení.⁸⁰ Jak uvádí P. Mates „*podle dnešní judikatury a správní praxe*⁸¹, *absence zhodnocení některého z kritérií nebo pouhé konstatování, že k němu sice bylo přihlédnuto, aniž je uvedeno jak, činí rozhodnutí nezákonným, a to právě z důvodu vadného použití diskrece. Nepostačuje také pouhé vyjmenování kritérií, ale vždy musí být uvedeno, jak se správní orgán s každým z nich*

⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 9 As 62/2008.

⁷⁹ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. *Správní právo*, 2009. roč. 43, č. 2, s. 78.

⁸⁰ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. s. 64.

⁸¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 8/2005, ve kterém se uvádí, že správní orgán prvního stupně totiž problematice druhu a výše sankce věnoval ve svém rozhodnutí toliko jeden nepříliš obsáhlý odstavec. V něm sice tvrdil, že při řešení těchto otázek zohlednil jednotlivá kritéria obsažená v § 12 přestupkového zákona a vyjmenoval je, ale jakým způsobem toto zohlednění provedl, dále nerozvedl...odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tak nelze vůbec vysledovat, jakými úvahami byly při stanovení druhu a výše sankce vedeny a jak se při tom vypořádaly a jednotlivými kritérii ovlivňujícími závažnost přestupku.

vypořádal a čím byl v úvaze o výši sankce veden.“⁸² S tím je v souladu i judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která dospěla k závěru, že formulace „sankce byla uložena v zákonném rozpětí“ je absolutně nepřijatelná, protože uložení příslušné sankce je možné až po důkladném zhodnocení všech v zákoně uvedených kritérií.⁸³ Rozhodnutí o výši a druhu sankce musí být odůvodněno způsobem, který nepřipouští rozumné pochybnosti o jeho správnosti a tak, aby odpovídalo okolnostem každého jednotlivého případu.⁸⁴

Jak je naznačeno výše, pokud není uložena sankce jasně a precizně odůvodněna, je rozhodnutí správního orgánu považováno za nezákonné. Nezákonné rozhodnutí je takové rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy. Taková vada může být napravena buď v odvolacím řízení (což je asi nejčastější případ) správním orgánem druhého stupně, v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nebo právě ve správním soudnictví. Avšak pokud existují výhrady vůči použití správního uvážení, to znamená vůči **nesprávnosti** rozhodnutí, musí být v opravném prostředku uvedeny všechny připomínky konkrétně, protože správní orgán druhého stupně posuzuje správnost rozhodnutí (a tedy i správního uvážení) jen v rozsahu námitek uvedených v žádosti o přezkum.⁸⁵ Podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a posuzuje také soulad se základními zásadami činnosti správních orgánů. J. Vedral k tomuto uvádí, že ve své podstatě tak dochází k vymizení rozdílů mezi zákonností a věcnou správností.⁸⁶ Nicméně pokud správní orgán překročí meze správního uvážení, měl by tento exces správní orgán druhého stupně zkoumat vždy, protože soulad s právními předpisy posuzuje, i když to účastník řízení nenamítá, tedy **ex offico**.⁸⁷

Zdůrazňuji tedy, že rozhodnutí, která nejsou řádně odůvodněna a překračují tedy meze správního uvážení, se pro **nezákonnost ruší** buď správním orgánem druhého stupně, nebo právě ve správním soudnictví.⁸⁸ Jak uvádí L. Madleňáková ve svém článku, i soudy vždy zkoumají, zda nepřekročil správní orgán při svém uvažování zákonné meze správní úvahy, avšak vždy jen s ohledem na odůvodnění použití správního uvážení.⁸⁹ Je tomu tak z toho

⁸² MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 774.

⁸³ Rozsudek NSS č. j. 8 As 8/2005-57 a č. j. 4 As 64/2005-59; nález ÚS sp. zn. III. ÚS 35/99.

⁸⁴ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 775.

⁸⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. s. 147.

⁸⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství BOVA POLYGLON, 2006. s. 528.

⁸⁷ Tamtéž, s. 147. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2005-57 a čj. 4 As 23/2005-66.

⁸⁹ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. *Správní právo*, 2009. roč. 43, č. 2, s. 84.

důvodu, že pokud účastník řízení není schopen kvůli absenci odůvodnění (případně jeho nedostatečnosti) pochopit, z jakých důvodů mu byl uložen konkrétní druh sankce a v konkrétní výši, je rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť nelze vůbec zjistit, jakými úvahami byl správní orgán veden při ukládání sankce a zda tedy dodržel zákonem stanovené meze volné úvahy. Proto se ztotožňuji s názorem P. Matese, že správní orgány si často neuvědomují, že diskreční pravomoc s sebou přináší i povinnost volnou úvahu použít na základě všech potřebných podkladů a důkazních prostředků, náležitě je zhodnotit a na jejich základě rozhodnout, ale především i povinnost tuto volnou úvahu pečlivě odůvodnit. Pokud správní orgán nepostupuje tímto způsobem, jsou jeho rozhodnutí **nepřezkoumatelná**, protože není možné zjistit, jaké úvahy ho vedly při vydání rozhodnutí.⁹⁰

Lze tedy shrnout, že rozhodnutí správních orgánů trpící vadami odůvodnění spočívajících především v neuvádění kritérií, které zohlednil správní orgán při ukládání sankcí nebo v prostém vyjmenování všech zákonných kritérií bez uvedení která z nich a jakým způsobem vzal v potaz, jsou pro svou nesprávnost a nepřezkoumatelnost (ve správním soudnictví) **nezákonná**.

V ideálním případě by všechna rozhodnutí, u kterých existují důvodné pochybnosti, že došlo k překročení hranic správního uvážení, měla být přezkoumávána druhostupňovým orgánem ex offio. Právě u rozhodnutí o uložení sankce za přestupek by byl tento postup zcela na místě, protože v celé řadě případů odůvodnění není úplné, jak bude dále rozebráno v praktické části této práce. V ideálním světě ale bohužel nežijeme a při takovém množství nezákonných rozhodnutí, která jsou v současné době vydávána, by zcela jistě došlo k zahlcení veřejné správy. A proto nezbyvá nic jiného než se spoléhat na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* a vlastní aktivitu účastníků přestupkového řízení.

⁹⁰ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 39.

Praktická část

Jelikož jsem se v první obecné části práce zabývala definováním pojmů, které jsem aplikovala při přezkumu rozhodnutí o přestupcích, přistupuji ve druhé části diplomové práce již ke konkrétnímu provedení samotného praktického výzkumu. Podstatou celého výzkumu bylo zjistit, jak jsou správní orgány schopny se vypořádat se zákonnou úpravou. Při jeho realizaci jsem však byla konfrontována s celou řadou problémů. V první řadě se proto v praktické části práce věnuji přiblížení těchto problémů a zaměřuji se na komparaci stávající praxe správních orgánů se situací tak, jak je upravena zákonem o přestupcích. Data získaná během výzkumu jsem zpracovala do tabulky, jejíž systematiku podrobně vysvětluji v kapitole druhé.

1) Lokalita provedení výzkumu

Již od počátku realizace výzkumu jsem narazila na neochotu správních orgánů spolupracovat a umožnit mi přístup k jejich rozhodnutím. Původním záměrem bylo uskutečnit výzkum na Městském úřadě v Bruntále, odboru Správním, Oddělení všeobecné správy. Přezkum se měl týkat odůvodnění rozhodnutí o přestupcích proti občanskému soužití, proti majetku a proti veřejnému pořádku. Mělo tomu tak být z důvodu nejen většího rozsahu odůvodnění a větší rozmanitosti skutkových podstat, a s tím souvisejícím větším rozsahem možnosti přezkumu použití správního uvážení, ale i z důvodu, že tyto přestupky jsou ve společnosti běžnější a tudíž jsou úvahy správního orgánu při ukládání sankce srozumitelněji a jasněji pochopitelné.

Má žádost o umožnění provedení výzkumu byla nejprve odmítnuta. Po zdoluhavém jednání mi vedoucí Oddělení všeobecné správy byl ochoten výzkum umožnit, ale pouze ve formě standardizovaných otázek, na které by odpovídal ústní formou. Vybrané části odůvodnění by mi byly předčítány, čímž by byla rozhodnutí o přestupcích anonymizována a nedošlo by tak k zásahu do ochrany osobních údajů. Takovýto postup mi byl odůvodněn právě jak ochranou osobních údajů⁹¹ tak především neveřejností přestupkového řízení.⁹² Přestože jsem navrhovala sepsání dohody o zachování mlčenlivosti a osobní data nejsou pro výstup výzkumu absolutně relevantní, nebylo mi vyhověno a vedoucí Oddělení všeobecné správy trval na ústním provedení výzkumu. Protože jsem byla přesvědčena, že takto není možné výzkum uskutečnit, obrátila jsem se se žádostí o umožnění výzkumu na vedoucí

⁹¹ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹² § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s §49 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Oddělení přestupkového, Odboru správních činností, Magistrátu města Olomouce. Zde ovšem nastala obdobná situace. Moje žádost byla projednávána i Krajským úřadem Olomouckého kraje, ale opět poukázali na ochranu osobních údajů a to, že možnost nahlížet do spisového materiálu mají pouze účastníci přestupkového řízení⁹³. Bylo mi nabídnuto vykonání studentské praxe, v jejímž rámci bych se mohla účastnit neveřejných jednání přestupkové komise, ale ani to by bez možnosti práce se spisovým materiálem nepostačilo k získání dat potřebných pro můj výzkum.

Nakonec mi byl výzkum umožněn na **Odboru stavebním, Magistrátu města Olomouce** vedoucí tohoto odboru JUDr. Evou Hyravou. Výzkum byl prováděn v průběhu měsíce října roku 2014 v rámci bezplatné studentské praxe. Na základě dohody o zachování mlčenlivosti mi byl poskytnut spisový materiál k celkem **šedesáti** rozhodnutím o *přestupcích v oblasti porušení stavebního zákona od roku 2010 až do doby provedení samotného výzkumu*. Přesto, že se tedy jedná o přestupky proti zcela jiným chráněným zájmům, než které měly být předmětem zkoumání na počátku, výzkum přinesl mnoho zajímavých informací a ukázalo se, že i zde se uplatňuje velký prostor pro úvahy správního orgánu.

⁹³ § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

2) Zvolená metodika na zjišťování plnění zákonných kritérií

Pro záznam dat získaných během výzkumu jsem vytvořila *tabulku*, uvedenou v příloze č. 3 až 7, do které jsem zanesla informace vyplývající z odůvodnění rozhodnutí. Budu-li tedy konkrétnější, jedná se o data získaná z odůvodnění sankcí uložených za přestupky proti stavebnímu zákonu. Pro značnou rozsáhlost bylo nutné tabulku rozdělit do několika samostatných částí tak, jak jsou uvedeny v jednotlivých přílohách.

V první části⁹⁴ tabulky nazvané **rozhodnutí a označené žlutou barvou**, jsou uvedeny spisové značky, pod kterými bylo vedeno přestupkové řízení a také pořadí spisu od jedné do šedesáti tak, jak mi byly postupně poskytovány k provedení výzkumu. Pořadí spisu je v tabulce vyznačeno *tyrkysovou barvou*. Rozhodnutí a spisový materiál od roku 2010 do konce roku 2011 byla označena pouze číslem jednacím. Pro přehlednost však nejsou tato rozhodnutí vedena v samostatné kategorii, ale protože jde pouze o jiné označení, ponechala jsem je ve stejném sloupci, pojmenovaném spisová značka. Od počátku roku 2012 jsou spisové materiály již vedeny pouze pod spisovou značkou. Jako zajímavost mohu uvést, že jsem při provádění výzkumu narazila na dvě různě datovaná rozhodnutí vedená pod stejnou spisovou značkou.⁹⁵

Druhá část⁹⁶ tabulky, tedy část *označená žlutou barvou* je nazvaná **obecné informace** a obsahuje záznamy o datu vydání rozhodnutí, o jaký přestupek se jednalo- v tabulce označeno jako druh přestupku a popis přestupku (vzhledem ke značnému množství skutkových podstat přestupků uvedených v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů uvádím vždy jen konkrétní paragraf a velice stručný popis přestupku), jaký druh sankce byl za dané jednání uložen a v jaké konkrétní výši.

Následující část tabulky je již věnovaná přímo **odůvodnění sankce**. **Třetí část⁹⁷** je označena *výrazně zelenou barvou* a obsahuje konkrétní kritéria závažnosti přestupku tak, jak jsou uvedena v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů. V této části tabulky jsou obsažena data o způsobu, místě, následcích a okolnostech spáchání přestupku, míře zavinění a pohnutkách pachatele a také data o tom, zda vůbec rozhodnutí správního orgánu odůvodnění sankce obsahovalo.

⁹⁴ Příloha č. 3

⁹⁵ Po mém upozornění bylo zjištěno, že došlo ke špatnému zařazení spisového materiálu do složek a k jejich chybnému označení. Tato chyba byla napravena, a proto není ve výstupu výzkumu zohledněna.

⁹⁶ Příloha č. 3

⁹⁷ Příloha č. 4

V ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů je obsaženo i **kritérium předchozího postihu v disciplinárním řízení**, proto jej obsahuje i tato tabulka. Přestože patří do obligatorních kritérií a je v tabulce zahrnuto do **části odůvodnění sankce označené zeleně**, ani v jednom případě nedošlo k zohlednění tohoto kritéria, proto ani já toto kritérium ve svém výzkumu nezohledňuji, jak rozeberu v následující kapitole této práce.

Údaje o osobě pachatele přestupku řadí zákon mezi obligatorní kritéria. Protože tedy dle zákonné úpravy patří mezi kritéria odůvodnění sankce, jsou stejně označena *zelenou barvou*. Aby však byla zřetelně odlišitelná, je tato **čtvrtá část**⁹⁸ tabulky vyznačena *světlejším odstínem zelené*. Pro lepší přehlednost jsou data označena názvem **osoba pachatele**. Tato skupina je rozdělena na specifické údaje o jeho věku, majetku a povaze.

Modře označená kritéria potom značí **pátou část**⁹⁹ tabulky, která je uvedena pod názvem **kritéria fakultativní**. Tabulka obsahuje všechna kritéria, která byla uvedena alespoň v jednom případě odůvodnění sankce zkoumaného vzorku rozhodnutí. Proto se zde objevují kritéria jako chráněný zájem, přitěžující a polehčující okolnosti, nebezpečnost pro společnost, dřívější postih pro týž skutek (ovšem je nutno rozlišit od postihu disciplinárního) a také účel sankce. Další kritéria zkoumaný vzorek rozhodnutí neobsahoval, nevylučují však možnost, že u jiných správních orgánů a v jiných případech se mohou objevovat posuzovaná kritéria zcela odlišná.

2. 1 Index úplnosti a index součtu úplnosti

Po zanesení všech získaných dat do tabulky, bylo nutné informacím přidělit znaky, které značí soulad či nesoulad se zákonnou úpravou, tak aby bylo možné vytvořit grafické znázornění uvedení kritérií pro ukládání sankce v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Ke každému sloupci značícímu jednotlivé kritérium tak byl přiřazen sloupec označený jako **znak**. Znaky jsou tvořeny číslicemi 0 a 1, přičemž 0 znamená, že kritérium nebylo buď uvedeno vůbec, nebo bylo uvedeno chybně (např. odkazem na předchozí část odůvodnění či do právní teorie) a číslice 1 znamená, že správní orgán kritérium v odůvodnění sankce konkrétně uvedl. Poté jsem znaky sečetla, čímž vytvořily tzv. **indexy úplnosti**. Ty jsou rozděleny na několik druhů. Indexy jsou souhrnně označeny *výrazně žlutou barvou* a jsou uvedeny v **šesté části**¹⁰⁰ tabulky.

⁹⁸ Příloha č. 5

⁹⁹ Příloha č. 6

¹⁰⁰ Příloha č. 7

Jako první je uveden **index součtu úplnosti odůvodnění bez osoby pachatele**. Je označen *světle žlutou barvou*. Tento index značí, že v konečném součtu znaků jsou zohledněna jen kritéria spadající pod označení odůvodnění v tabulce. Maximální součet znaků tak mohl dosáhnout počtu **7**, v případě, že byla všechna kritéria v odůvodnění sankce řádně uvedena. Jak jsem již zmínila výše, v tomto případě není zohledňováno kritérium postihu v disciplinárním řízení a maximální součet znaků kritérií tak není osm. Je tomu tak z toho důvodu, že ani v jednom případě se tímto hlediskem správní orgán nezabýval, ani jej nijak nezmínil.

S tím souvisí **index úplnosti odůvodnění bez osoby pachatele**. Je označen *výrazně žlutou barvou*. Tento index označuje, která konkrétní rozhodnutí naplnila požadavky indexu součtu úplnosti. Jinými slovy tedy, kolik rozhodnutí dosáhlo maximálního součtu znaků kritérií. V tomto případě tedy čísla sedm. Taková rozhodnutí jsou označena číslicí jedna. Naopak rozhodnutí, která naplnila méně kritérií než maximum, značí číslice nula.

Druhým indexem úplnosti je **index součtu úplnosti odůvodnění zákonný**. Je označen *světle žlutou barvou*. Zahrnuje v sobě všechna kritéria vyjmenovaná v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., přestupkový zákon, ve znění pozdějších předpisů, tedy i ta, která se vážou k osobě pachatele. Maximální součet znaků tvoří v tomto případě **9**.

Na něj navazuje **index úplnosti odůvodnění zákonný** označený *výrazně zelenou barvou*. Postup je stejný jako v případě indexu úplnosti odůvodnění bez osoby pachatele. Rozhodnutí, která dosáhla naplnění devíti kritérií, jsou označena číslicí jedna. Ostatní potom číslicí nula.

Poslední index úplnosti je spojen s kritérii fakultativními. Vyznačen je *světle žlutou barvou*. Je tedy označen jako **index součtu úplnosti fakultativní** a vztahuje se jen ke kritériím, která nejsou upravena v zákonném výčtu, a která jsem identifikovala v poskytnutém vzorku rozhodnutí. Maximální součet znaků je **6**, ale zdůrazňuji, že se vztahuje jen k mnou zkoumanému vzorku rozhodnutí a v jiných případech se mohou objevovat kritéria odlišná.

V tabulce se dále objevuje sloupec označený jako **index úplnosti odůvodnění fakultativní**. Tento zvýrazněn *modrou barvou*. Označuje číslicí 1, která z rozhodnutí naplnila všechna kritéria a dosáhla maximálního součtu znaků, v tomto případě tedy šest a číslicí 0 naopak, která rozhodnutí nenaplnila všechna kritéria a dosáhla tedy menšího než maximálního součtu znaků.

Následně jsem všechny takto získané údaje a součty zpracovala pro lepší orientaci do několika grafických znázornění, ze kterých vyplývá, kolik rozhodnutí dostalo zákonným požadavkům pro odůvodňování sankcí za přestupky, kolik vyhovělo částečně a kolik je naprosto nedostatečných.

3) Vypořádání správních orgánů s kritérii pro uložení sankce

Na úvod je nutno říct, že mne samotnou překvapil přístup správních orgánů k odůvodňování svých rozhodnutí. Odůvodnění byla ve většině případů značně rozsáhlá. Obsahovala velice pěkně zpracované popisy skutků, skutkových podstat a právních kvalifikací. Co se však týče odůvodňování uložených sankcí, správní orgány podstatně pokulhávají. Vyzdvihnout musím fakt, že v žádném případě zkoumaného vzorku odůvodnění sankce nechybělo. Správní orgány jsou si vědomy, že nestačí odůvodnit rozhodnutí jako takové, ale že se musí zabývat i samotnou sankcí (což vyplývá i z metodik pro odůvodňování sankcí za přestupky, které mají správní orgány k dispozici). Provedení takového odůvodnění však často hraničilo s hrubou neznalostí právní úpravy.

Jak je vidět v tabulce na příloze č. 3, správní orgán ve všech případech uložil za spáchané přestupky pokutu, ale často ji ukládal za stejný přestupek v rozdílné výši. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ukládá správním orgánům, aby při rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jak uvádí P. Mates, na správní orgány je v této souvislosti kladen i požadavek dodržení určité míry kontinuity rozhodnutí. Protože správní uvážení svou podstatou poskytuje menší právní jistotu, je nutné zohledňovat zásadu legitimního očekávání.¹⁰¹ Tomuto účelu slouží právě řádné odůvodňování uložených sankcí. Jak uvedu dále, správní orgány se při užití správního uvážení dopouštějí celé řady pochybení. Pokud nelze z rozhodnutí zjistit, jaké úvahy vedly správní orgán při uložení různých sankcí za stejné jednání, nemůže být dodržena ani zásada legitimního očekávání a dochází také k narušení souvislosti rozhodování.

Častým nešvarem bylo, že správní orgán se sice k uložení sankci vyjádřil, avšak ne v části odůvodnění věnované právě samotné sankci. Správní orgán směšuje znaky skutkové podstaty jednotlivých přestupků právě s kritérii pro ukládání sankcí a domnívá se, že v odůvodnění uložené sankce postačuje odkázat do části odůvodnění věnované samotnému skutku. Abych byla konkrétnější, nejčastěji byl takový postup zřetelný u zavinění, kdy měl správní orgán za dostatečné, že je míra zavinění rozebrána již na předchozích stranách.

Další velmi opakovaný problém byl spojen se zněním ustanovení § 12 odst. 1 PřeZ. V celé řadě případů si správní orgány přizpůsobovaly znění tohoto paragrafu tak, aby byl v souladu s jimi uvedeným odůvodněním. Vypouštěli proto některá kritéria, ke kterým se

¹⁰¹ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 38.

v odůvodnění sankce nevyjádřili. Domnívám se, že je tomu tak proto, že si správní orgány neopatrují dostatečné podklady pro rozhodnutí, a aby tato skutečnost nebyla z rozhodnutí na první pohled patrná, uzpůsobují tomuto postupu znění zákonné úpravy. Nejčastěji to bylo právě kritérium dřívějšího postihu v disciplinárním řízení a kritérium majetkových poměrů pachatele. Setkala jsem se také s úplným vypuštěním kritéria, které hovoří o zavinění nebo o osobě pachatele.

Správní orgány také ve spoustě případů pojali celé odůvodnění sankce tak, že se zaměřili pouze na uvedení přízpůsobeného § 12 odst. 1 PřeZ a na vymezení funkcí ukládané sankce. Kladli důraz na vysvětlení rozdílů mezi funkcí represivní a preventivní a také na přiměřenost. V takových případech ale opomíjeli dále zdůvodnit na základě zákonných kritérií ukládanou sankci. K tomu je nutné zmínit, že většina rozhodnutí vykazovala stále se opakující strukturu, kdy správní orgán uvedl znění zákona a na to navázal tím, že se domnívá, že uložená sankce je přiměřená závažnosti protiprávního jednání. Na tomto místě správní orgán zdůraznil, že finanční postih musí být pro pachatele citelný, jinak by uložená sankce postrádala svůj smysl a neodradila by tak pachatele od případného dalšího porušování stavebního zákona. K tomu některá rozhodnutí zmínila také zákaz likvidační výše sankce, ale nebylo tomu tak ve všech případech. Na to správní orgán navázal uvedením represivního a individuálně preventivního účelu sankce, tj. aby sankce odradila pachatele od páčání dalších deliktů, ale také uvedením generálně preventivního účelu, tj. hrozbou trestem a posilováním důvěry společnosti ve správní trestání tím, že sankce jsou neodvratně ukládány vždy, kdy je třeba. Tato formulace se ve značném případě zkoumaného vzorku rozhodnutí v přesně stejném znění opakovala, tudíž mám za to, že vychází buď z informací získaných na školení úředníků Magistrátu města Olomouce nebo z metodiky k odůvodňování sankcí¹⁰², či případně z vypracovaného vzoru rozhodnutí o uložení sankce za přestupek.

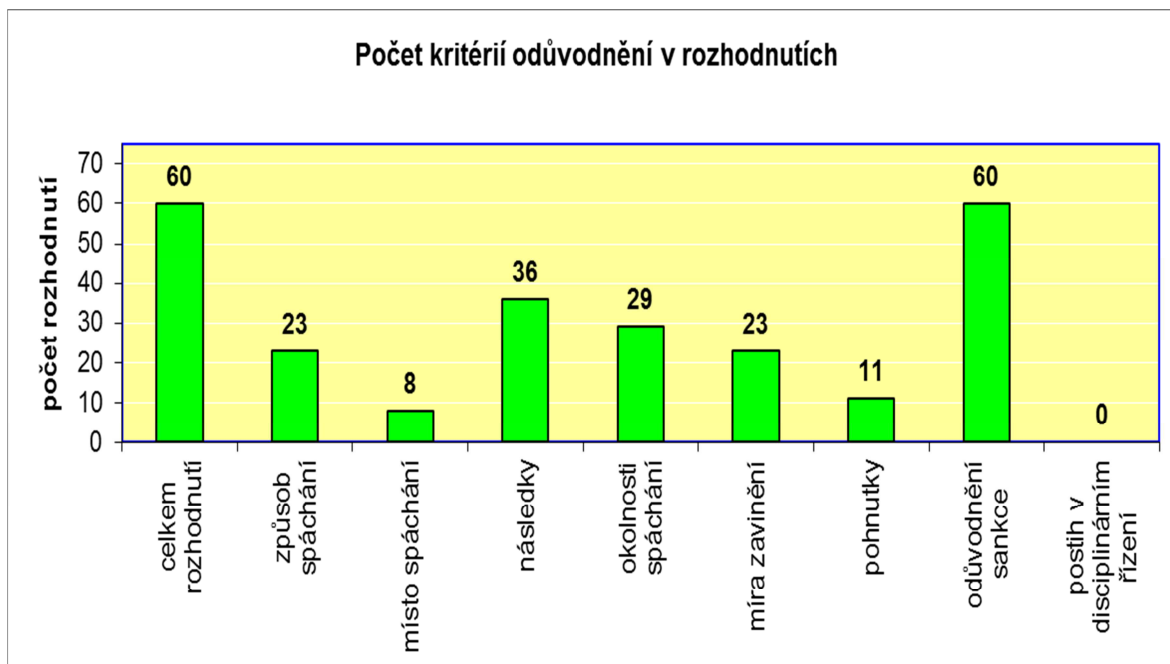
V následujících kapitolách postupně rozeberu jednotlivé skupiny kritérií spolu s jejich grafickým znázorněním a zaměřím se na konkrétní problémy, které provází praxi správních orgánů, tak aby byly zřetelné komplikace spojené se správním uvážením.

3. 1 Zákonná kritéria bez osoby pachatele

Jak bylo vymezeno výše, zákonná kritéria, neboli kritéria obligatorní jsou v tabulce vyznačena výrazně zelenou barvou. Řadí se mezi ně způsob spáchání, místo spáchání, následky, okolnosti spáchání, míra zavinění, pohnutky a postih v disciplinárním řízení. Mimo

¹⁰² Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích ze dne 22. 11. 2010, Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor správní. s. 1.

rámec zákona je zde zahrnuto kritérium, zda rozhodnutí správního orgánu obsahovalo odůvodnění sankce.



Graf č. 1

Z grafického znázornění (graf č. 1) i ze zdrojové tabulky (příloha č. 4) je zřejmé, že správní orgán se ve všech případech k uložené sankci v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil. Bohužel toto vyjádření se téměř nikdy neshodovalo se zákonnou úpravou a představami zákonodárce.

Pokud se blíže podíváme na kritérium *způsobu spáchání přestupku*, v tabulce je vyznačeno, že přestupek byl buď spáchán konáním, opomenutím nebo správní orgán tuto skutečnost nevedl vůbec. Po sečtení přidělených znaků, které značí, zda správní orgán postupoval správně (číslice 1) či nikoli (číslice 0), vyplynulo, že správní orgán se způsobem spáchání přestupku zabýval v odůvodnění sankce celkem ve **23 případech** z 60 zkoumaných rozhodnutí, jak je vidět v grafickém zpracování výše. V několika případech správní orgán poukázal, že se již zaviněním zabýval v části odůvodnění týkající se protiprávního jednání pachatele a dále se k této skutečnosti nevyjadřoval.

Dalším obligatorním kritériem je *místo spáchání přestupku*. Toto hledisko správní orgán zohlednil při ukládání sankce pouze v **8 případech**, kdy bylo uvedeno, že místo spáchání se nacházelo v CHKO, zahrádkářské lokalitě nebo že předmětný pozemek nebyl ve vlastnictví pachatele. V ostatních případech se správní orgán místem, kde došlo ke spáchání

přestupku, vůbec nezabýval a není tak v 52 případech možné zjistit, zda se vůbec odrazilo ve výši a druhu uložené sankce.

Co se týče *následků* spáchaného přestupku, byl správní orgán o něco pečlivější. Ve více než polovině případů, tedy celkem v **36 rozhodnutích**, se zabýval úvahami, zda došlo jednáním pachatele přestupku k ohrožení nebo k porušení chráněného zájmu. Na tomto místě je nutné uvést, že ne všechna rozhodnutí obsahovala konkretizaci, jaký zájem měl být jednáním pachatele porušen či ohrožen. Některá rozhodnutí obsahovala vymezení chráněného zájmu v části odůvodnění týkající se naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, ale v části věnující se odůvodnění ukládané sankce se již zmínky o chráněném zájmu neobjevily. Ani dostupná literatura neuvádí, zda je správní orgán povinen při odůvodňování sankce uvést konkrétně, který zájem je Přez a zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů chráněn. I z toho důvodu je kritérium chráněného zájmu zařazeno v provedeném výzkumu mezi hlediska fakultativní, jak bude uvedeno dále.

Okolnosti spáchání byly uvedeny ve **29 rozhodnutích**. Většinou se týkaly toho, že pachatel svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty více přestupků. V několika případech se pak objevila tíživá situace pachatele, především situace finanční, ale také tíživé osobní poměry. Správní orgán také často přihlížel k časovému hledisku, konkrétně zda pachatel jednal dlouhodobě, opakovaně nebo jen po krátký časový úsek. Zajímavostí je, že v několika málo rozhodnutích, pokud vůbec správní orgán bral tyto okolnosti v potaz, zohlednil v každém uvedeném případě jen jedno hledisko. Jinými slovy, pokud správní orgán zjistil, že přestupek byl spáchán opakovaně, již se v odůvodnění sankce nevyjadřoval například k situaci pachatele.

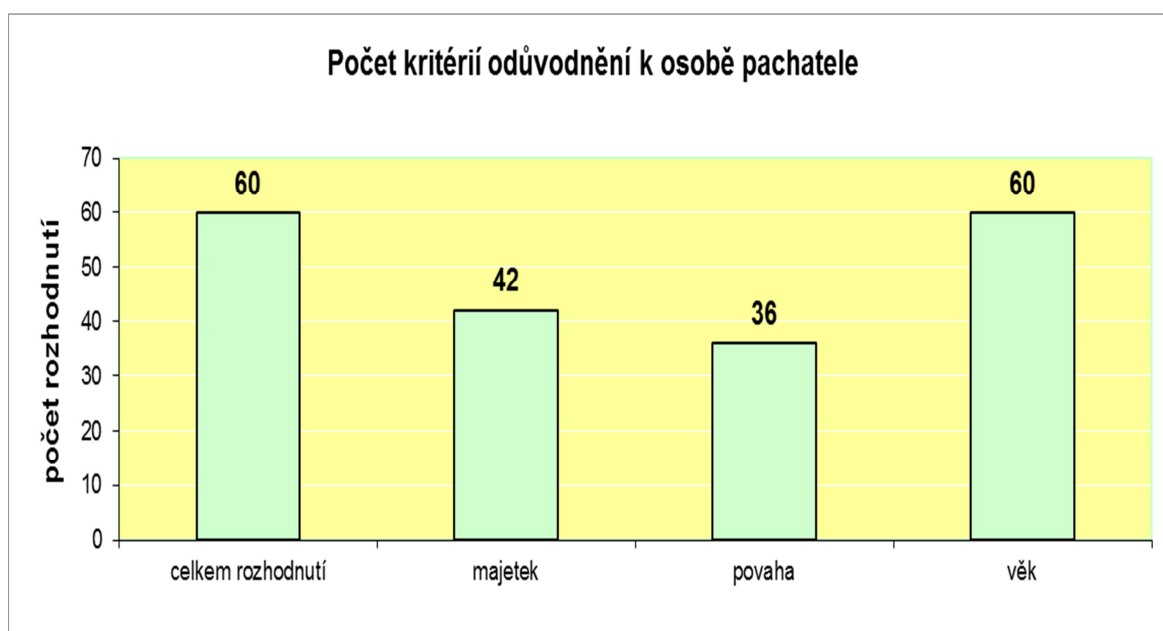
Kritérium míry zavinění nebylo naplněno ani v polovině zkoumaných rozhodnutí. Celkem bylo uvedeno ve **23 případech**. Správní orgány většinou správně zhodnotily, zda se jedná o zavinění ve formě nedbalosti či úmyslu. V několika málo případech již ale neuvedly, zda se jedná o nedbalost vědomou nebo nevědomou či o úmysl přímý nebo nepřímý. Podle mého názoru je skutečnost, že v odůvodnění uložené sankce není možné dohledat, zda správní orgán zohlednil míru zavinění, přímo alarmující.

Pohnutkami pachatele se správní orgán zabýval jen v **11 rozhodnutích**. Co je nutné zdůraznit je fakt, že pokud správní orgán uvedl okolnosti spáchání přestupku, většinou zohlednil právě i pohnutky, které vedly pachatele ke spáchání protiprávního činu. Ačkoliv případů uvedení pohnutky není mnoho, jednalo se především o tíseň, touhu získat majetkový

prospěch, ochranu vlastního majetku, ale také touhu pomoci týraným psům nebo strach z morálního odsouzení společnosti.

Jako poslední zákonné kritérium je uveden *postih v disciplinárním řízení*. Toto kritérium se neobjevilo **v žádném z případů**. Je však nutné mít na zřeteli, že ani jeden z přestupků v poskytnutém vzorku rozhodnutí nebyl spáchán autorizovaným inspektorem, u kterého je disciplinární postih možný. Otázkou zůstává, zda se správní orgány musí tímto kritériem v odůvodnění zabývat i v případě, že pachatele není možno disciplinárně postihnout. Domnívám se, že pokud je takovýto postih možný, ale i v případě, že možný není, měl by správní orgán toto kritérium vždy v odůvodnění uvést, a to i z toho důvodu, že ustanovení § 12 odst. 1 PřeZ je normou kogentní. Jak jsem již uváděla v předchozí kapitole, toto hledisko není do konečného výsledku výzkumu zahrnuto. Pokud bych tak učinila a zároveň přijala fakt, že z důvodu kogentnosti daného ustanovení je správní orgán povinen hledisko postihu v disciplinárním řízení ve všech případech zohlednit, výsledkem výzkumu by bylo, že **ani jedno** ze zkoumaných rozhodnutí poskytnutého vzorku není v souladu se zákonnou úpravou.

3. 2 Zákonná kritéria týkající se osoby pachatele



Graf č. 2

Jak jsem zmínila již dříve, kritéria týkající se osoby pachatele jsou v zákonné úpravě řazena mezi obligatorní hlediska. Já jsem je však pro lepší přehlednost zařadila do vlastní

kategorie. K osobě pachatele se vztahuje kritérium věku, majetku a povahy pachatele (graf č. 2).

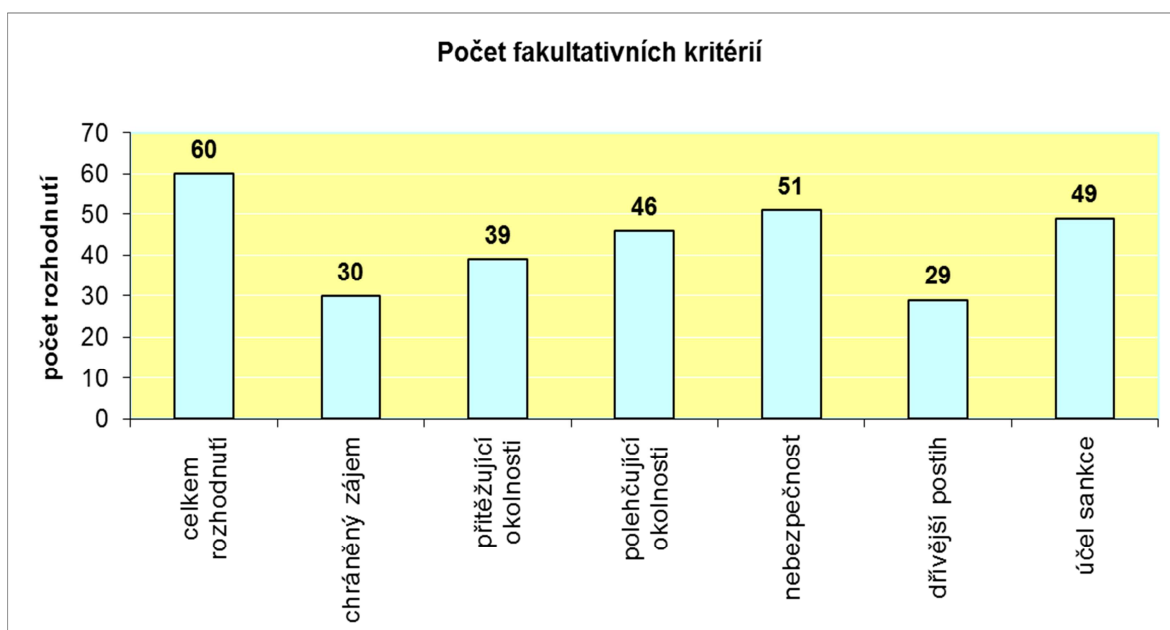
Kritérium věku pachatele bylo správním orgánem zohledněno **ve všech případech**. V několika případech bylo výslovně uvedeno, že správní orgán ukládá sankci s ohledem na věk pachatele. Týkalo se to především pachatelů starších, mezi šedesátým až sedmdesátým rokem věku. I v ostatních případech bylo zřejmé, do jaké věkové kategorie pachatel přestupku spadá, a že věk se odrazil v celkovém posouzení osoby pachatele. To vyplynulo zejména ze vzájemných souvislostí s kritériem povahy pachatele. Jen pro zajímavost uvádím, že průměrný věk pachatele přestupků proti stavebnímu zákonu je **45 let**.

Povaha pachatele pak byla uvedena ve **36 případech**. V tabulce uvádím pouze, zda bylo toto hledisko zohledněno nebo jestli nebylo uvedeno vůbec. Je tomu tak pro různorodost objevující se v rozhodnutích správních orgánů a vzhledem k okolnostem a individualitě jednotlivých případů. Často se správní orgány zabývaly počtem potomků pachatele, rodinnými vazbami, chováním pachatele ve společnosti. V některých případech se objevilo hledisko chování pachatele po činu, ale také vlastnosti pachatele (například pachatel známý pro svou nezodpovědnost apod.).

Nyní se dostáváme ke *kritériu majetkových poměrů* pachatele. Toto kritérium se ukázalo jako nejvíce rozporuplné. Ačkoliv bylo uvedeno ve **42 rozhodnutích**, kde bylo zcela přesně vymezeno, zda je pachatel zaměstnán, případně kde, jaký je jeho měsíční příjem, se kterými osobami žije ve společné domácnosti, ke komu má vyživovací povinnost, jaké jsou jeho výdaje a jaký majetek má ve vlastnictví, v ostatních případech považoval správní orgán za dostačující uvést, a teď cituji: „při stanovení výše sankce přihlédl správní orgán k majetkovým poměrům pachatele.“ Správní orgán nepovažoval za nutné dostatečně zjistit skutkový stav, na jehož základě by mohl rozhodnout o přiměřené výši sankce. Pokud tak učinil (například při ústním jednání), není tato skutečnost nikde uvedena, a není tak možné zjistit, jakými úvahami se správní orgán při stanovování sankce za přestupek řídil a zda došlo k uložení správné a spravedlivé sankce. Já osobně považuji kritérium majetku pachatele za stěžejní vzhledem k tomu, že ve všech případech, kromě jednoho, byla ukládána pokuta a nejednalo se o zanedbatelné částky. Například v jednom z případů byla uložena pokuta 6000,- Kč, ale v odůvodnění sankce nebylo k majetkovým poměrům pachatele nic uvedeno. Domnívám se, že takovýto postup správního orgánu je hrubým porušováním zákona a vypovídá o laxním přístupu k principům správního trestání.

3.3 Fakultativní kritéria

Třetí kategorie je tvořena kritérii fakultativními (graf č. 3). Ve zkoumaném vzorku rozhodnutí se objevila hlediska jako chráněný zájem, přitěžující a polehčující okolnosti, nebezpečnost jednání, dřívější postih pachatele a především účel sankce. Jak jsem již rozvedla výše, účel sankce tvořil v celé řadě rozhodnutí velice podstatnou část odůvodnění sankce, avšak na úkor ostatních hledisek, která poté dále nebyla zohledňována.



Graf č. 3

Prvním kritériem, které správní orgány uváděly nad rámec ustanovení § 12 odst. 1 PřeZ, tak jak jim to umožňuje demonstrativní výčet hledisek, byl *chráněný zájem*. Toto kritérium vzal správní orgán v úvahu ve **30 případech**. V nejvíce případech byl chráněný zájem vymezen odkazem na příslušné ustanovení zákona (např. § 132 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Dále se velmi často objevoval odkaz na předchozí strany odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán například uváděl, že chráněným zájmem je život a zdraví tak, jak vymezil v úvodu odůvodnění. Vzhledem k úzké souvislosti s kritériem následku přestupku je zajímavé, že v celé řadě odůvodnění správní orgán uvedl buď, že došlo k porušení či ohrožení chráněného zájmu, ale již neuváděl kterého, nebo naopak obsáhle pojednával o zájmech, kterým zákon přiznává ochranu, ale nepovažoval za důležité popsat, jaký mělo protiprávní jednání pachatele na tento zájem dopad. Například u rozhodnutí č. 2 a č. 13 byl uveden chráněný zájem, ale již nikde nebyla zmínka, zda byl tento zájem jednáním pachatele ohrožen nebo přímo porušen. Naopak rozhodnutí označená číslem 37, 38, 42, 49, 50, 51, 55 a 59 uvádějí, jaký následek měl pro chráněný zájem spáchaný přestupek, avšak

neuvádějí, který zájem mají na mysli. Lze tedy shrnout, že v **10 případech** správní orgán nevezal v úvahu souvislost mezi těmito dvěma hledisky. Jsem přesvědčená, že ač je kritérium chráněného zájmu kritériem fakultativním a zákonná úprava o něm konkrétně nehovoří, měl by správní orgán toto hledisko ve svém rozhodnutí uvádět v případě, že dodrží zákonné požadavky a vyjádří se k následku protiprávního jednání. Jinak řečeno je nelogické hovořit o porušení či ohrožení chráněného zájmu, pokud není z rozhodnutí zřejmé, o jaký zájem se jedná. Správní orgán však svou praxí dokazuje, že mu jeho současný postup připadá v pořádku.

Dalšími fakultativními kritérii jsou *přítěžující a polehčující okolnosti*, tedy skutečnosti, které správní orgán přičítá k tíži pachatele nebo naopak k jeho prospěchu. O přítěžujících okolnostech se správní orgán zmínil celkem ve **39 rozhodnutích** a o polehčujících okolnostech hovořil ve **46 případech**. Častým jevem bylo zřejmé prolínání těchto kritérií s kritérii zákonnými. Správní orgán například zhodnotil jako přítěžující okolnost, že pachatel spáchal přestupek úmyslným jednáním. Zde je tedy uvedeno jako přítěžující kritérium míry zavinění. Jako k polehčující okolnosti pak kupříkladu přihlédl k těžké životní situaci, v níž se pachatel přestupku nacházel, tedy ke kritériu spadajícím mezi pohnutky pachatele. Dále správní orgán zdůrazňoval, že tyto skutečnosti odůvodňují buď snížení, nebo naopak zvýšení výše ukládané pokuty.

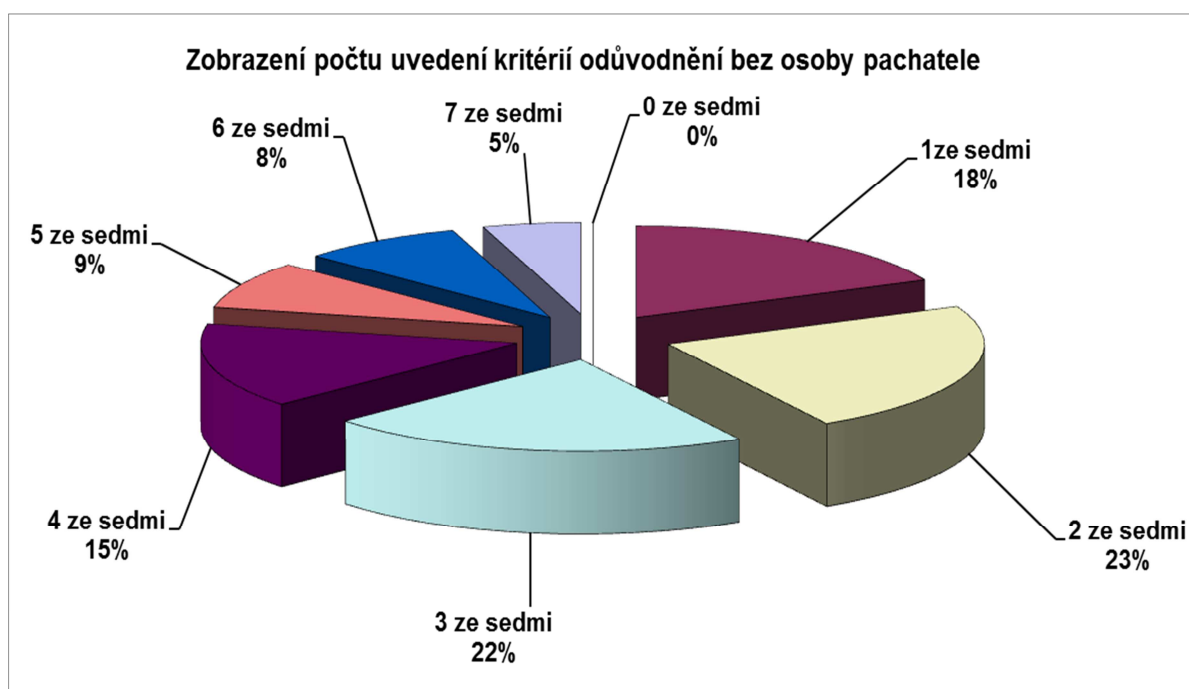
Problematickým se ukázalo být kritérium *nebezpečnosti*. Tímto kritériem se správní orgán zabýval dokonce v **51 případech**, tedy ve velice významném počtu zkoumaného vzorku rozhodnutí. Správní orgán se ve většině případů velice obsáhle zaobíral úvahami o typové nebezpečnosti jednání pachatele pro společnost, kdy uváděl, že tato je vyjádřena horní hranicí zákonné sazby pro uložení pokuty. Tuto skutečnost předestíral ve spojení se zásadou individualizace sankce. Celkové odůvodnění kritéria nebezpečnosti působilo velice teoretickým dojmem, kdy správní orgán definoval, co se chápe pod pojmem nebezpečnost a individualizace sankce, ale ne v souvislosti s konkrétním jednáním, za něž byla ukládána sankce. Formulace se v podstatné části rozhodnutí neustále opakovaly, takže se opět domnívám, že správní orgán vycházel z určitého vzoru, metodiky či absolvovaného školení. Osobně však tento postup správního orgánu působil zcela nadbytečně a domnívám se, že pro „běžného“ účastníka přestupkového řízení může být matoucí. Především v případech, kterých také nebylo málo, kdy správní orgán široce popsal toto kritérium a dalšími hledisky pro uložení sankce se již nezabýval.

Obdobná situace pak panovala u kritéria *účelu sankce*, které správní orgán zohlednil ve **49 rozhodnutích**. K tomuto kritériu jsem se vyjadřovala již v úvodu třetí kapitoly praktické části této práce, protože jej považuji za problematické. Takže jen ve zkratce uvádím, že správní orgán opět zabíhal do přespříliš teoretického vymezování pojmu, aniž by se soustředil na aplikaci k individuálním okolnostem případu a informace uvedené v odůvodnění byly pro účastníky přestupkového řízení zcela nadbytečné.

Posledním kritériem, které se opakovalo v rozhodnutích správních orgánů, bylo *kritérium dřívějšího postihu* pachatele v přestupkovém řízení. Ve **29 případech** správní orgán zohlednil, zda již pachatel byl pro přestupek postihnut či nikoliv. K této skutečnosti se většinou vyjadřoval v souvislosti s polehčujícími či přitěžujícími okolnostmi a velice stručně. Považuji však za naprosto nedostačující, že k této okolnosti správní orgán přihlédl jen v necelé polovině zkoumaného vzorku.

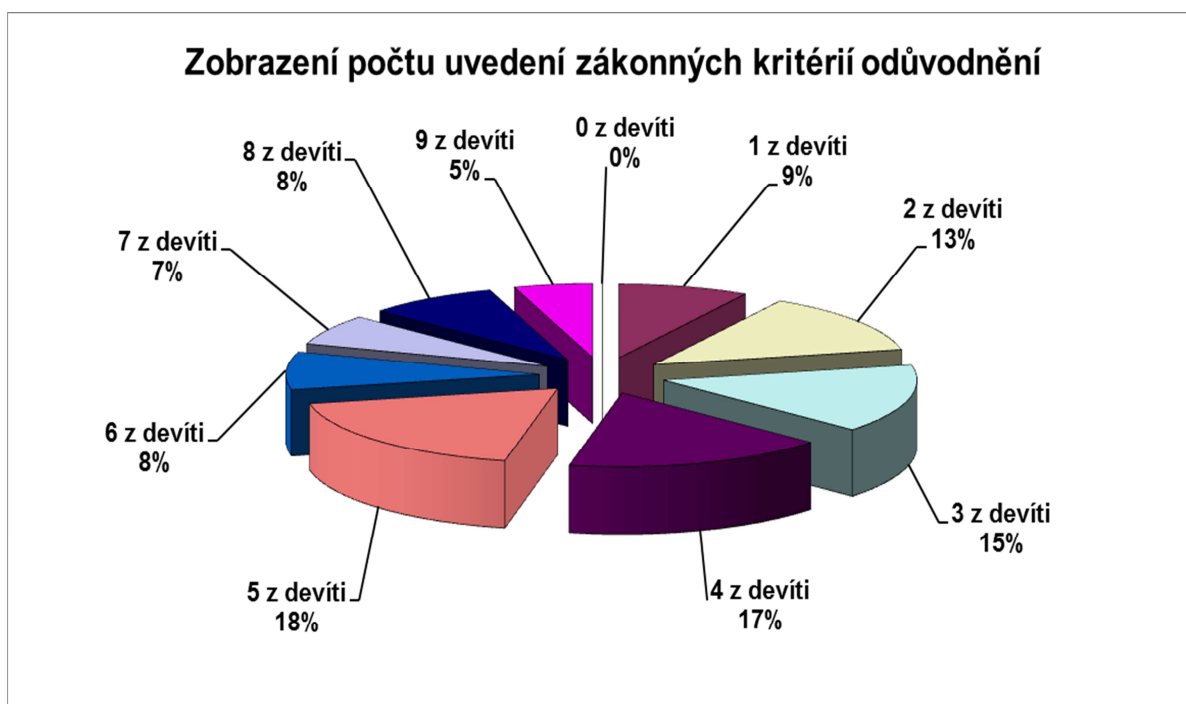
3. 4 Úplnost kritérií

Nyní se již dostáváme k tomu, kolik rozhodnutí bylo schopno naplnit výše uvedené kategorie kritérií. Úplnost kritérií tedy značí, jaké množství rozhodnutí správního orgánu dosáhlo maximálního indexu součtu úplnosti kritérií. Získané hodnoty jsou vyjádřeny v procentech. Grafická zpracování úplnosti jsou opět rozdělena do tří kategorií- kritéria odůvodnění bez osoby pachatele (graf č. 4), kritéria odůvodnění, která zahrnují i osobu pachatele (graf č. 5) a kritéria fakultativní (graf č. 6).



Graf č. 4

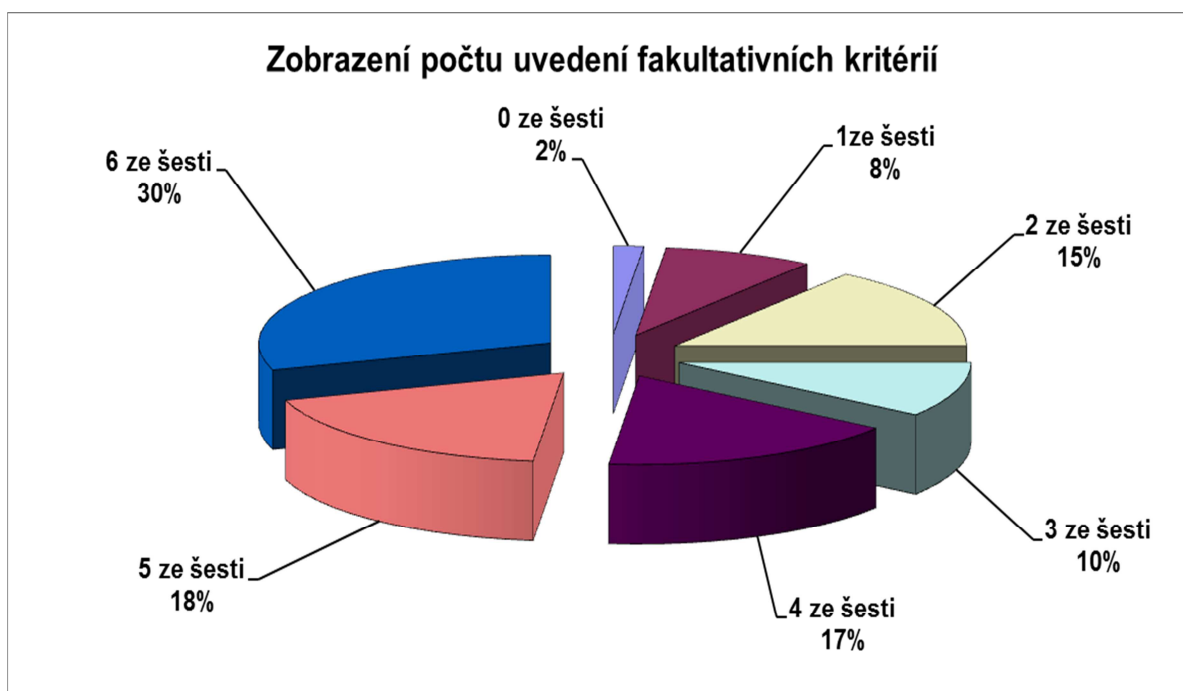
U první kategorie týkající se zákonných kritérií bez osoby pachatele je maximálním možným indexem součtu úplnosti sedm. Opět zdůrazňuji, že do zobrazení není zahrnuto kritérium disciplinárního postihu. Tohoto **maxima dosáhlo pouhých 5%** rozhodnutí správního orgánu. Nejvíce, tedy 23% rozhodnutí, naplnilo pouze dvě kritéria. Tento výsledek považuji skutečně za tristní, neboť mezi tato kritéria je zahrnuto i to, zda vůbec správní orgán přistoupil k odůvodňování ukládané sankce. Toto kritérium bylo naplněno ve všech 60 případech, jak již bylo rozebráno v předchozích kapitolách, z čehož vyplývá, že správní orgány ve svém rozhodnutí sice sankci odůvodnili, ale pouze jedním zákonným kritériem. Proto je naprosto nehorázné, že správní orgán **v 18 % rozhodnutí dostal pouze jednomu kritériu** a tím je to, že vůbec přistoupil k odůvodňování sankce. Jedná se právě o případy, kdy se správní orgán zabýval nebezpečností jednání pachatele pro společnost případně funkcí ukládané sankce, ale nezohlednil již nic dalšího. Podobná situace nastává i v případě, kdy správní orgán naplnil 3 kritéria z této kategorie. Bylo tomu tak ve 22 % případů. Čtyři kritéria naplnilo 15 % rozhodnutí, pět kritérií 9 % rozhodnutí a šest kritérií pouhých 8 % rozhodnutí.



Graf č. 5

Druhá kategorie již zahrnuje mimo kritéria zákonná, také kritéria spojená s osobou pachatele- jeho věk, povahu a majetkové poměry. Maximální index úplnosti součtu kritérií je tvořen číslicí devět. **Maxima**, stejně jako u předchozí kategorie, dosáhlo jen **5 % rozhodnutí**. Mezi ostatními počty naplnění kritérií se však již nevyskytují natolik výrazné rozdíly. 8 kritérií uvedlo 8 % rozhodnutí, 7 kritérií 7 % rozhodnutí a v 8 % rozhodnutí uvedl správní

orgán kritérií 6. Mezi 2 až 5 uvedenými kritérii se procentuální zastoupení pohybuje na přibližně stejných hodnotách. Dvě kritéria z devíti zohlednil správní orgán ve 13 % rozhodnutí, tři kritéria v 15 % rozhodnutí, čtyři kritéria v 17 % rozhodnutí a pět kritérií v 18 % rozhodnutí. Protože se jedná o kategorii kritérií zákonných, opět zde zahrnují i kritérium, zda správní orgán sankci odůvodňoval. Každé rozhodnutí tak obsahovalo zohlednění alespoň jednoho kritéria. Oproti předchozí skupině kritérií však toto jediné hledisko naplnilo „pouhých“ 9 % rozhodnutí. Je tedy patrné, že správní orgán se nejen přistoupil k odůvodňování sankce, ale ve většině případů vzal v potaz i další kritéria pro uložení sankce.

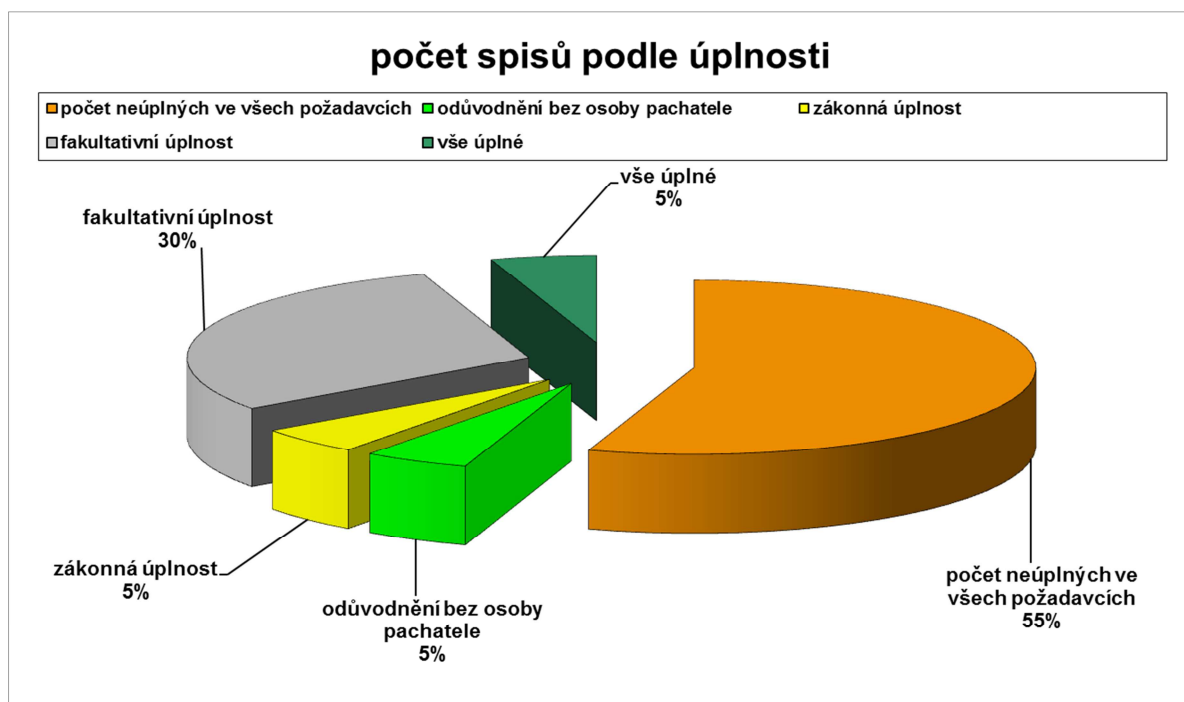


Graf č. 6

Poslední kategorie je tvořena kritérii fakultativními. Protože se jedná o kritéria, která není správní orgán povinen ve svém rozhodnutí zohlednit, 2 % rozhodnutí neobsahovala ani jedno z těchto kritérií. Oproti tomu však celých **30 % rozhodnutí dosáhlo maximálního indexu součtu kritérií**, tedy uvedlo všech šest kritérií, která se objevila ve zkoumaném vzorku rozhodnutí. Ostatní procentuální hodnoty se již pohybují v podobném rozpětí, kdy 5 ze šesti kritérií obsahovalo 18 % rozhodnutí, 4 kritéria obsahovalo 17 % rozhodnutí, 3 kritéria byla uvedena v 10 % rozhodnutí a 2 kritéria v 15 % rozhodnutí. Je tedy na první pohled patrné, že správní orgány dávají při ukládání přednost zohledňování fakultativních kritérií, aniž by brali v potaz zákonnou úpravu a jim uloženou povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí. Považují za stěžejní vyjádřit se k účelu sankce, nebezpečnosti jednání pachatele

pro společnost, případně k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, ale naprosto opomíjejí kritéria, která mají ze zákona povinnost zohlednit.

Na základě výše uvedeného lze tedy zhodnotit, že správní orgány mají při užití nejen správního uvážení, ale také při správné aplikaci zákonné úpravy značné obtíže. Zabývají se kritérii nad rámec svých povinností při odůvodňování ukládané sankce za přestupek. Zároveň nejsou schopny dostát povinnosti zohlednit kritéria zákonem výslovně uvedená. Tento problém je názorně demonstrován v následujícím grafickém zobrazení (graf č. 7).



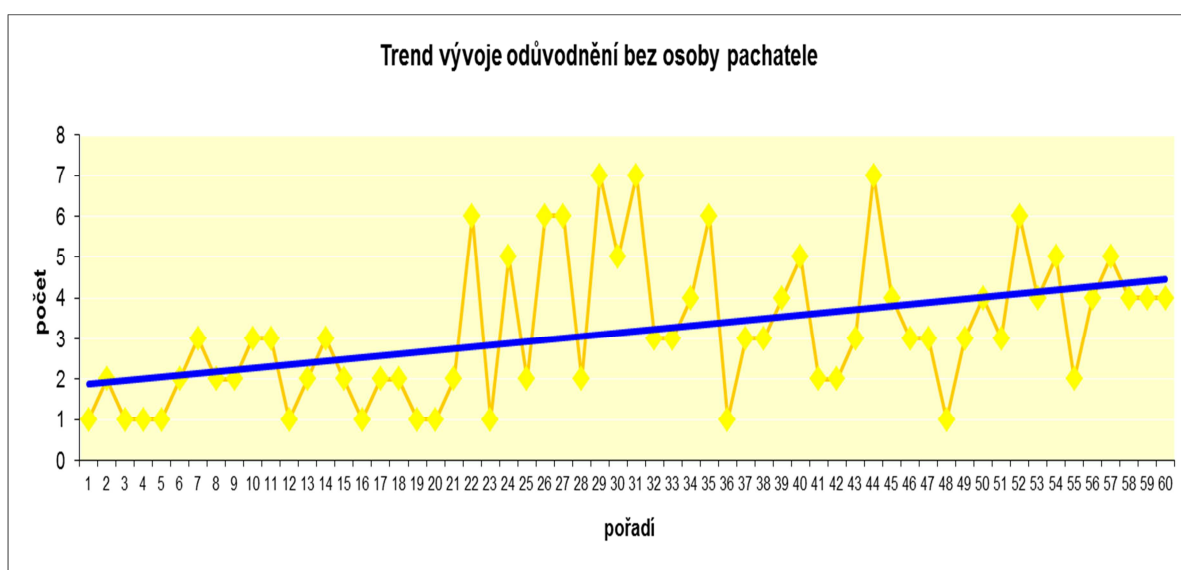
Graf č. 7

Pouhých 5 % odůvodnění sankce (tedy celkem jen tři rozhodnutí) **naplnilo všechna** výše rozebraná kritéria. Tedy jak kritéria zákonná včetně hledisek spojených s osobou pachatele tak také kritéria fakultativní. Rozdělíme-li tedy opět kritéria do tří kategorií tak, jak jsou uvedeny výše, zjistíme, že až 30 % rozhodnutí obsahovalo zohlednění všech fakultativních kritérií. 5 % odůvodnění uložené sankce naplnilo všechna zákonná kritéria a dalších 5 % naplnilo všechna zákonná kritéria bez zahrnutí kritérií vztahující se k osobě pachatele. Je přímo znepokojivé, že více než polovina rozhodnutí správního orgánu nebyla schopna naplnit všechna kritéria z žádné z těchto kategorií. Jedná se o 55 % rozhodnutí, která byla neúplná a nebyla schopna dostát požadavkům kladeným zákonnou úpravou. Lze tedy shrnout, že jen 3 rozhodnutí dodrželi požadavky zákona a zbylých **57 rozhodnutí by mělo být pro svou nezákonnost zrušeno** Krajským úřadem **ex offo**.

3. 5 Trend vývoje odůvodňování

Přestože rozhodnutí správních orgánů trpí ve svých odůvodněních sankcí závažnými nedostatky, vypořadala jsem během provádění výzkumu vzestupnou tendenci. Výzkum se týkal rozhodnutí od roku 2010 do října roku 2014, přičemž odůvodnění v rozhodnutích nejstaršího data byla naprosto nedostatečná. Přestože odůvodnění sankce jako takové obsahovaly, nebyly často schopny naplnit téměř žádné z kritérií. Když už některé kritérium správní orgán zohlednil, jednalo se o kritérium řazené mezi kritéria fakultativní. Čím více jsem se však ve svém výzkumu blížila roku 2014, bylo patrné rozšiřování odůvodnění sankce, správní orgán přihlížel k více kritériím a byla patrná i snaha o přesnější formulace a jednodušší pochopitelnost úvah, kterými se správní orgán při ukládání sankce řídil. Od čeho však správní orgán neupustil, a co se objevuje v jeho rozhodnutích již v roce 2010, je přílišné zabředávání do právní teorie, zcela nadbytečné vymezování pojmů jako je např. nebezpečnost nebo zavinění a upozorňování na funkci, kterou má uložená sankce plnit ve vztahu k pachateli i ke společnosti. Jsem přesvědčena, že správní orgán by měl spíše projevit snahu o odůvodňování správního uvážení v souladu se zákonem než plýtvat energií na, pro účastníky řízení, zcela zbytečné teorie.

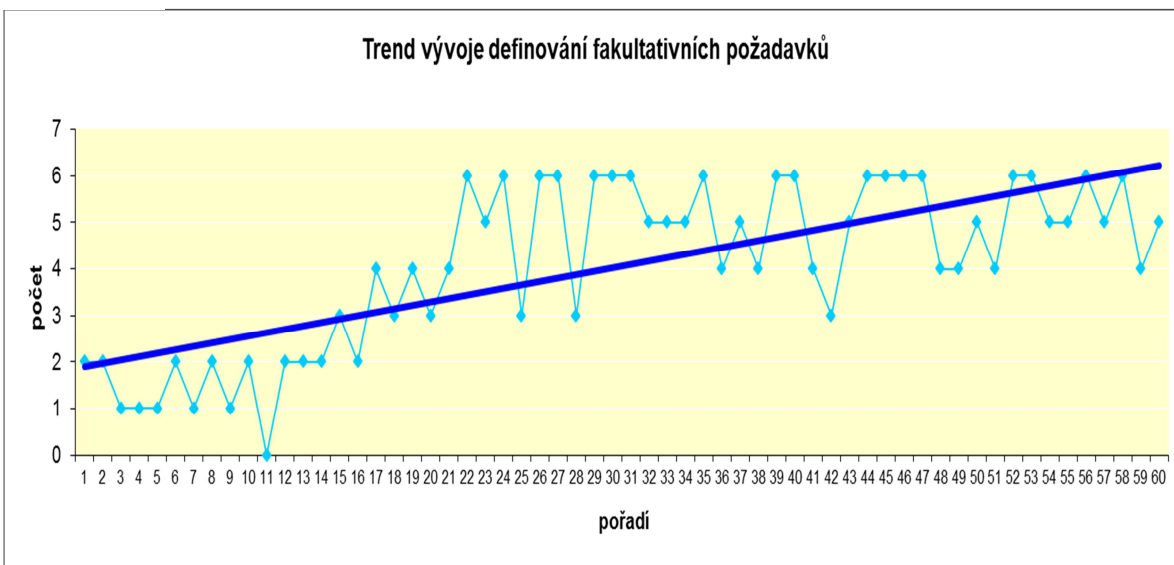
Co se týče grafických znázornění postupného vývoje zohledňování kritérií, jsou opět rozdělena do stejných tří kategorií jako výše. Horizontální osa grafů zachycuje jednotlivá rozhodnutí od 1 do 60, tedy od nejstaršího rozhodnutí (SMOL/OP/78/138/2009/Ti ze dne 4. 1. 2010) po nejnovější (S-SMOL/143072/2014/OS ze dne 11. 9. 2014). Vertikální osa pak zobrazuje maximální počet kritérií, která mohlo dané rozhodnutí správního orgánu naplnit.



Graf č. 8



Graf č. 9



Graf č. 10

Vzestupný vývoj v odůvodňování ukládaných sankcí je jasně patrný. Nejzřetelněji je pak vidět u kategorie kritérií fakultativních, kdy se počet zohledněných kritérií pohyboval do konce roku 2011 okolo dvou a poté stoupl prudce nahoru. Ustálil se okolo pěti zohledněných kritérií. Stejnou tendenci můžeme pozorovat i u zbylých dvou kategorií kritérií. Na přelomu let 2011 a 2012 došlo k velmi výraznému zlepšení odůvodňování rozhodnutí správního orgánu. I po tomto prudkém vzestupu kritérií v odůvodňování ukládaných sankcí lze zaznamenat neustálou vzestupnou tendenci u kritérií zákonných včetně kritérií týkajících se osoby pachatele tak i bez nich. Naopak u kritérií fakultativních nastal v posledním roce částečný úpadek vývoje. Lze tedy dovodit, že správní orgán projevuje snahu o zaměření se

především na kritéria zákonná a až následně se zabývá kritérii fakultativními. Zřetelněji je tento fakt viditelný u kritérií zákonných bez osoby pachatele, i když především zohledňování kritéria majetkových poměrů činí správním orgánům nadále značné obtíže. Vzhledem k tomu, že jsem nebyla schopna zjistit všechny potřebné informace, mohu se jen domnívat, že právě v roce 2011 či 2012 došlo k průběžnému vzdělávání úředníků¹⁰³ či k vydání metodiky nebo vzoru odůvodňování sankcí za přestupky, což mělo za následek zohledňování více kritérií. S tím souvisí i zlepšení užití správního uvážení tak, aby nepřipouštělo důvodné pochybnosti o tom, že uložená sankce je správná a spravedlivá.

¹⁰³ Ve smyslu zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Návrhy de lege ferenda

Jak bylo podrobně rozebráno v praktické části této práce, je zřejmé, že současná situace užití správního uvážení při aplikaci ustanovení § 12 odst. 1 PřeZ není v praxi správních orgánů ideální. Je však patrný určitý vývoj v odůvodňování sankcí za přestupky a v užití správního uvážení. Postupně dochází ke zlepšení stavu a odstraňování nejzávažnějších nedostatků, nikoliv však všech a ne všechny změny byly k lepšímu. Abych byla konkrétní, v některých rozhodnutích například ubylo postupně fakultativních kritérií, jak bylo rozebráno v kapitole týkající se trendu vývoje odůvodňování, což je změna pozitivní, avšak již nedošlo ke zvýšení zohlednění kritérií zákonných. Účastník přestupkového řízení tak získá ještě méně informací o tom, proč mu byla uložena konkrétní sankce v konkrétní výši. Osobně jsem byla překvapena tím, kolik úsilí je věnováno snaze zdokonalit stávající stav tak, aby byly odstraněny rozpory se zákonnou úpravou a jak je možné, že tyto snahy přicházejí vniveč.

1) Nástroje ke zlepšení současné praxe

Formou ústní konzultace s úředníky Odboru stavebního, Magistrátu města Olomouce, jsem zjistila, že správní orgány mají k dispozici širokou škálu nástrojů, které slouží k tomu, aby byl jejich postup při ukládání sankcí v souladu s právní úpravou. Na základě zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů prochází každý úředník vstupním vzděláváním, jehož součástí je i odůvodňování rozhodnutí správního orgánu. Dále je pak každý úředník povinen prohlubovat svou kvalifikaci účastí na průběžném vzdělávání. Toto vzdělávání má za cíl aktualizovat, prohlubovat a také specializovat znalosti úředníků.

Základem je plán vzdělávání každého jednotlivého úředníka, který obsahuje určitý časový harmonogram jeho vzdělávání. Na Odboru stavebním, Magistrátu města Olomouce je tento plán vypracováván každoročně. Na základě tohoto plánu poté vedoucí odboru rozhoduje o účasti úředníka na jednotlivých školeních jak na základě potřeb správního orgánu, tak také na základě potřebnosti dalšího vzdělávání pro konkrétního daného úředníka. Úředníci Magistrátu města Olomouce se také 3x ročně povinně účastní školení zajišťovaného Krajským úřadem Olomouckého kraje. Mimo to mají také úředníci možnost účastnit se vzdělávacích kurzů poskytovaných Ministerstvem pro místní rozvoj. Musím také zmínit dostupnost stále populárnějšího e-learningu pro úředníky. V podstatě se jedná o počítačový kurz, kdy je úředníkům prezentována určitá problematika s možností zpětné vazby skrz chatovou či e-mailovou komunikaci. Prostřednictvím těchto kurzů je úředníkům poskytnuta

celá řada materiálů obsahující výklady zákonné úpravy, pokyny pro náležitosti odůvodnění rozhodnutí, metodiky, návody, vzory a jiné.

Zarážející je, že přes všechny tyto možnosti, které úředníci mají pro neustálý vývoj a zlepšování, jsou přesvědčeni, že již dosáhli vrcholu a že jejich rozhodnutí o ukládání sankcí za přestupky netrpí žádnými nedostatky. Úředníci Odboru stavebního, Magistrátu města Olomouce dokonce vyjádřili nespokojenost s tím, že jejich rozhodnutí jsou druhostupňovým orgánem v rámci odvolacího řízení neustále rušena a vracena zpět k novému projednání. Vyslovili také názor, že jejich rozhodování se velice výrazně zlepšilo, jejich rozhodnutí jsou podrobná a obsáhlá, a že tedy netuší, co více mají ještě udělat. Z tohoto jejich jednání jsem nabyla dojmu, že správní orgány si vůbec nejsou vědomy svých pochybení ani toho, že při odůvodňování ukládaných sankcí postupují v rozporu se zákonem.

2) Změna současného stavu

Domnívám se, že k tomu, aby si úředníci uvědomili nesprávnost svého postupu, povede ještě dlouhá cesta. K dispozici mají sice celou řadu možností dalšího vzdělávání, ale jsem přesvědčena, že je nutné důkladně ověřovat téma a náplň školení, tak aby byly pro úředníky opravdovým přínosem. Ne všechna školení jsou schopna zajistit úředníkům potřebné informace. Po každém školení by mělo následovat ověření takto získaných znalostí úředníka buď formou testu, nebo ústního pohovoru s vedoucím odboru. Jinak není možné zjistit, zda úředník školení věnoval pozornost a zda bude schopen aplikovat nově nabyté poznatky v praxi.

Co se týče metodik Krajských úřadů k odůvodňování ukládaných sankcí, myslím si, že by neměly tolik rozebírat právní teorie a zákonné vymezení. K tomu by měly sloužit právě výše zmíněná školení. Naopak by měly poskytovat jasný, stručný a srozumitelný návod na odůvodňování rozhodnutí včetně konkrétních příkladů, tak aby správní orgány byly schopny postupovat v souladu s právními předpisy.

K tomuto účelu by měl být zaveden také kontrolní mechanismus rozhodnutí vedoucím odboru. V současné době úředníci provádějí kontrolu svých rozhodnutí navzájem. Na každém rozhodnutí tak lze najít dva podpisy. Úředníka, který rozhodnutí vydal a úředníka, který měl zkontrolovat, zda rozhodnutí netrpí nějakými vadami. Ve skutečnosti však žádná kontrola neprobíhá a rozhodnutí jsou druhým úředníkem schválena bez přezkoumání. Proto jsem přesvědčena, že by všechna rozhodnutí měla podléhat aprobaci vedoucího odboru. Jsem si vědoma, že v takovém případě by mohlo dojít k zahlcení tohoto vedoucího pracovníka. Proto by stačil jednoduchý počítačový program, který by vyhledával, zda jsou v rozhodnutí výslovně zmíněna všechna podstatná kritéria. Pokud by správní orgán prvního stupně rozhodoval správně a v souladu s právní úpravou domnívám se, že by nedocházelo ani k zahlcení odvolacího orgánu nebo dokonce k rušení nezákonných rozhodnutí ex offa.

V této souvislosti jsem pro zavedení osobní odpovědnosti úředníků za jejich nezákonná rozhodnutí. Současný stav jen posiluje tendence úředníků postupovat v rozporu se zákonem neboť je to „jednodušší“ a nehrozí jim žádný reálný postih. Je přímo nepochopitelné, že jen naprosté minimum rozhodnutí správních orgánů dostojí požadavkům zákona, ale přesto za takové jednání nejsou úředníci osobně postihnutelní.

Závěr

Cílem mé práce bylo přinést pohled na současnou praxi správních orgánů při užití správního uvážení v odůvodnění sankcí za přestupky v komparaci s platnou právní úpravou.

Jaká jsou kritéria pro stanovení správné a spravedlivé sankce jsem vymezila v první, obecné, části této práce. Jsem přesvědčena, že zákonná úprava tak, jak je vymezena v PřeZ, je přehledná a poskytuje správním orgánům dostatečně přesné vodítko k tomu, aby postupovaly v souladu s právní úpravou. Mimo to mají správní orgány k dispozici celou řadu komentovaných znění zákonů, metodiky pro psaní odůvodnění sankcí za přestupky a také mnoho možností, jak se dále vzdělávat. V této souvislosti bylo nutné také posoudit, zda je výčet kritérií v § 12 odst. 1 PřeZ demonstrativní či taxativní. Ze současné judikatury českých soudů vyplynulo, že se jedná o výčet demonstrativní, neboli příkladný. Zajímavé však je, že toto ustanovení je také zároveň normou kogentní. Správním orgánům je tedy zákonem uložena povinnost zohlednit při ukládání sankce všechna uvedená kritéria a tato řádně odůvodnit, ale je mu také ponechána možnost přihlédnout k jakýmkoliv dalším kritériím, která považuje za potřebná pro uložení správné a spravedlivé sankce.

Bohužel musím konstatovat, že současnou situaci odůvodňování užití správního uvážení nelze hodnotit pozitivně. Z porovnání platné právní úpravy a dat získaných během provedení výzkumu v praktické části práce jsem došla k závěru, že správní orgány přistupují k odůvodňování sankcí velice laxně. Celou řadu kritérií uvedených v § 12 odst. 1 PřeZ opomíjejí. Přizpůsobují si znění tohoto ustanovení tak, aby nebylo na první pohled patrné, že některá zákonná kritéria nevzal správní orgán při užití správního uvážení vůbec v potaz. Nejčastějším pochybením správního orgánu tedy je, že se zabývá kritérii fakultativními a naopak nezohledňuje kritéria, ke kterým má ze zákona povinnost přihlédnout. V odůvodnění sankce přespříliš zabíhá do právní teorie, aniž by si uvědomoval, že pro účastníka řízení se jedná o informace nadbytečné a že účastník není z takového neúplného rozhodnutí schopen jednoznačně určit, proč mu byla uložena konkrétní sankce v konkrétní výši. V průběhu výzkumu jsem také zjistila, že správní orgán nesprávně označil dvě rozhodnutí stejnou spisovou značkou. Po mém upozornění byla chyba napravena a jsem přesvědčena, že pokud by výzkum prováděn nebyl, toto pochybení by nikdy nebylo zjištěno.

V návaznosti na zjištění, jak správní orgán postupuje při ukládání sankcí za přestupky, jsem se zabývala otázkou vad rozhodnutí, která nedostála zákonné úpravě. Usoudila jsem, že tato rozhodnutí jsou jak nesprávná pro vadné užití správního uvážení, tak také

nepřezkoumatelná, protože z jejich znění není možné jednoznačně určit, jaké úvahy vedly správní orgán při ukládání sankce, a tedy ani, zda je sankce správná a spravedlivá. Pro tyto vady jsou neúplně odůvodněná rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nezákonná a jako taková by měla být zrušena. Podrobně jsem se však přezkumem vadných rozhodnutí nezabývala, neboť by nebylo možné dodržet stanovený rozsah práce.

V závěru práce jsem se snažila nastítnit možná řešení této ne zrovna ideální situace v praxi správních orgánů. Byť se může zdát, že správní orgány projevují snahu o zlepšení, došla jsem k závěru, že je nezbytné přijmout opatření k nápravě stávajícího stavu. Jsem přesvědčena, že je nutné klást důraz na neustálé vzdělávání úředníků, jejich přezkušování, ověřovat náplň a témata školení, který se úředníci účastní a především zefektivnit kontrolní mechanismus rozhodnutí správního orgánu.

Seznam použité literatury

Monografie

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010. 226 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 242 s.

ČERVENÝ, Zdeněk a kol. *Přestupkové právo*. 16. vydání. Praha: Linde, 2009. 431 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995. 248 s.

KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 335 s.

NEŠČÁKOVÁ, Libuše. *Pracovní právo pro neprávnický*. Praha: Grada publishing, 2012. 272 s.

HANUŠ, Libor. *Právní argumentace nebo svévole. Úvahy o právu, spravedlnosti a etice*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. 222 s.

MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, a. s., 1932. 184 s.

MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996. 451 s.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. 882 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002. 419 s.

KRATOCHVÍL, Vladimír a kolektiv. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 3. přepracované a dopl. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 571 s.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. 822 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty)*. Brno: Masarykova univerzita, 1995. 131 s.

JELÍNEK, Jiří a kolektiv. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010. 912 s.

Komentáře k zákonům

HROZINKOVÁ, Eva, KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 356 s.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkovém řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. 640 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství BOVA POLYGLON, 2006. 1446 s.

Odborné časopisy

MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII., č. 8, s. 36 – 40.

MATES, Pavel. Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence*, 2010, roč. XIX., č. 4, s. 37 – 39.

MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání, *Právní rozhledy*, 2014, č. 22, s. 773-775.

MAZANEC, Michal. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 8 – 19.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. *Správní právo*, 2009. roč. 43, č. 2, s. 65- 89.

SKULOVÁ, Soňa. Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeisation of Administrative Law in the Czech republic. In ŠRAMKOVÁ, Dana, POPLAWSKI, Mariusz. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 436 s.

Sborníky

VARVAŘOVSKÝ, Pavel, VALÁŠEK, Miloš, KOUSAL, Ivo, KOCOUREK, Milan. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 254 s.

SKULOVÁ, Soňa. Právní principy dobré správy? *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 265 s.

Právní předpisy

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

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

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

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

zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích ze dne 22. 11. 2010, Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor správní. 8 s.

Judikatura

nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 35/99

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 6 A 25/2002

rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2004-53

rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 35/2004

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002-51-II.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 9 As 62/2008

rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 8/2005

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 64/2005-59

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 23/2005-66

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na užití správního uvážení v odůvodnění rozhodnutí o ukládání sankcí za přestupky proti stavebnímu zákonu. Nejprve je uvedena definice pojmu správní uvážení a přestupek. Poté se zabývám základními aspekty, které ovládají správní uvážení, jako jsou hodnoty a principy a také meze správního uvážení. Následně rozebírám zákonnou úpravu kritérií pro uložení správné a spravedlivé sankce a vadami rozhodnutí, která tato kritéria nenaplnují.

Stěžejní částí práce je část praktická věnovaná výzkumu na Magistrátě města Olomouc. Je vedena komparace současného stavu se zákonnou úpravou. Pozornost je zaměřena především na úplnost kritérií a trend vývoje odůvodňování rozhodnutí správních orgánů. V poslední části jsou uvedeny nástroje, které správní orgán využívá k dosažení souladu praxe se zákonnou úpravou včetně jejich kladů a záporů a obsahuje také návrhy de lege ferenda.

Abstract

This thesis is focused on use of administrative consideration in relation to imposing sanctions on administrative offences against the Building Act. First the definition of the concept administrative consideration and administrative offence is mentioned. After that I deal with fundamental aspects that govern administrative consideration such as values and principles and also limits of that consideration. Then I analyze the legal adjustment of criteria for imposing fair and equitable sanctions and defects of that kind of decisions which do not meet these criteria.

The main section is the practical part devoted to research on Magistrate of the city Olomouc. It is guided by a comparison of the current state with the legal adjustment. Attention is mostly focused on completeness of criteria and the development trend of justifying the decisions of administrative bodies. In the last section there is the list of the tools that are used by administrative bodies to reach the harmony between the law and practice, including their pros and cons and this section also contains proposals *de lege ferenda*.

Klíčová slova

Správní právo, správní právo trestní, správní uvážení, přešupek, správní sankce, ukládání sankcí, přešupkové řízení, přešupkový zákon, správní řád, zásady správní činnosti, výzkum.

Key words

Administrative law, criminal administrative law, administrative consideration, administrative offence, administrative sanction, deposing sanctions, misdemeanour proceeding, misdemeanour law, administrative code, principles of administrative activities, research.

PŘÍLOHY

Příloha č. 1

Žádost o umožnění výzkumu

Jméno, příjmení: Veronika Zavadilová

Adresa: Jungmannova 19, Bruntál 792 01

Studijní obor: Právo a právní věda, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Ročník: pátý

e-mail: v.zavadilova@gmail.com telefon: 728 771 792

Magistrát města Olomouce

odbor stavební

Hynaisova 10

Olomouc

779 11

V Bruntále dne.....

ŽÁDOST

O UMOŽNĚNÍ PROVEDENÍ VÝZKUMU K DIPLOMOVÉ PRÁCI V RÁMCI BEZPLATNÉ STUDENTSKÉ PRAXE

**Žádám o umožnění provedení výzkumu k diplomové práci s názvem Správní uvážení ve
vztahu k ukládání sankcí za přestupky**

Vážený pane, Vážená paní,

obracím se na Vás s žádostí o umožnění provedení praktického výzkumu k diplomové práci pod vedením JUDr. Madleňákové na Magistrátě města Olomouc na odboru stavebním, který by probíhal v rámci bezplatné studentské praxe. Výzkum by se měl týkat přezkumu vzorku odůvodnění 50 správních rozhodnutí o přestupcích proti stavebnímu zákonu. Cílem výzkumu je vymezení hledisek, která ovládají správní uvážení, zjištění principů a zásad uplatňovaných v rozhodovací praxi správních orgánů a také vymezení nepřípustnosti absolutního správního

uvážení či libovůle v právním státu. Výsledkem práce by měla být obecná teze, zda se správní uvážení v rozhodnutích objevuje a pokud ano, v jakém rozsahu a jakým způsobem. V práci se neobjeví žádné osobní údaje a všechny informace získané z odůvodnění rozhodnutí budou zpracovány do tabulek a grafů, které Vám budou společně s celou prací k dispozici ke kontrole.

Výzkum by měl být realizován na podzim roku 2014, nejlépe v průběhu měsíců října či listopadu.

Děkuji.

S pozdravem

Veronika Zavadilová

Příloha č. 2

Metodika odůvodnění sankce

Krajský úřad Jihomoravského kraje

Odbor správní

Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno

Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích

Úvod

Pokuta jako jeden z možných druhů sankce v přestupkovém řízení (ale i v řízení o správních deliktech obecně) musí splnit nejen represivní, ale i preventivní (odstrašující) a výchovný účinek. Tyto účinky jsou výrazně zeslabeny, pokud výrok o pokutě není náležitě a přesvědčivě odůvodněn. Nestačí však v odůvodnění rozhodnutí o přestupku pouze vyjmenovat obecně kritéria pro ukládání sankce, bez toho aniž by byly posouzeny a vyhodnoceny konkrétní okolnosti případu, který je projednáván, právě ve vztahu k těmto kritériím.

Právní úprava

Podle § 12 odst. 1 zákona č.200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) se při určení druhu sankce a její výměry přihlídnou 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. Podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů se v odůvodnění uvedou důvody výroku (výroků) rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Zásady správního trestání

Zásady správního práva trestního (tzv. „malé trestní právo“) nejsou nikde souhrnně zakotveny, odpovídají však zásadám „velkého“ trestního práva. Vyplývají především z mezinárodních dokumentů, a to z Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod – vyhlášeno pod č. 209/1992 Sb., Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č.R(91)1, o správněprávních sankcích a z Listiny základních práv a svobod – vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.. Odkazy na zásady aplikovatelné i v oblasti správního práva trestního se objevují v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V rámci těchto zásad jako je zásada legality, zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti zákona), zásada „non bis in idem“ (ne dvakrát za totéž), vystupují výrazně do popředí zásady tzv. „spravedlivého procesu“:

- účastník musí být informován o obvinění proti němu
- účastník musí mít dostatek času, aby se na řízení připravil
- účastník musí být informován o důkazech proti němu
- účastník musí mít právo být slyšen
- rozhodnutí o správní sankci musí být odůvodněno

Pokud jde o zásadu týkající se požadavku na odůvodnění sankce, je třeba zdůraznit, že při ukládání sankcí za přestupky, resp. správní delikty obecně, se musí správní orgán při rozhodování o jejich výši pohybovat v mezích dovolených zákonem, tzn. plně respektovat princip veřejného práva. Nesmí při použití volného správního uvážení překročit jeho meze a musí zvolit postup, který zákon umožňuje. Správní soud je oprávněn přezkoumávat volné správní uvážení pouze v případě, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze nebo volné správní uvážení zneužil.

Odůvodnění pokuty

Správní orgán musí při stanovování výše pokuty přihlédnout ke všem kritériím uvedeným v § 12 odst. 1 přestupkového zákona. Jde o postup, který se uplatní v oblasti správního trestání obecně, tedy i u správních deliktů; musí být zohledněna všechna kritéria uvedená v zákoně, a to i když jde o výčet příkladný – viz rozsudek NSS č. j. 7 A 164/2002-44 ze dne 24. 2. 2004. Správní orgán je povinen se při úvahách o konkrétní výši ukládané sankce zabývat všemi těmito kritérii, srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše určité sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo přezkoumatelné – viz rozsudek NSS sp. zn. 9 As 62/2008 – 129. Podle povahy projednávaného případu by měl správní orgán přihlédnout ještě k dalším okolnostem.

K jednotlivým kritériím:

Způsob spáchání přestupku a jeho následky

Zohledňuje se forma a povaha jednání pachatele (konání, opomenutí), použité prostředky. Zkoumá se rovněž, jaký konkrétní zájem byl porušen a do jaké míry, jaká je výše způsobené škody. Nelze např. pouze obecně konstatovat, že „pokuta byla uložena při horní hranici zákonné sazby s ohledem na způsob spáchání přestupku“. Je nutno uvést konkrétní okolnosti způsobu spáchání přestupku, které jsou s ohledem na toto kritérium přitěžující (např. u přestupku proti majetku přisvojení si věci s hodnotou blízkou hranici 5000,- Kč nebo za použití náradí speciálně vyrobeného pro tento účel; spáchání přestupku proti občanskému soužití – vyhrožování újmou na zdraví za použití útočného nástroje nebo spáchání přestupku za účasti více pachatelů), a které vedly ke zvýšení pokuty, či naopak okolnosti polehčující (např. u přestupku proti majetku přisvojením si věci nižší hodnoty) a odůvodňují uložení pokuty v dolní polovině zákonné sazby. Při hodnocení následků přestupku je třeba zvažovat nejen hmotné změny způsobené protiprávním jednáním, ale je třeba zahrnout i působení činu na okolí, na psychiku lidí – viz blíže Jelínek, Sovák: Rozhodnutí ve věcech trestních, Eurolex Bohemia 1999, str. 139.

Okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán

U okolnosti je třeba posoudit např. charakter místa, čas spáchání přestupku, konkrétní vlivy, které na pachatele působily a které závažnost přestupku snižují nebo naopak zvyšují – např. u přestupku proti majetku jako polehčující okolnost lze chápat předcházející konflikty mezi pachatelem a poškozeným, které vyvolal poškozený (dlouhodobě konfliktní sousedské vztahy) spáchání přestupku bylo vyvoláno vlivem tíživých osobních poměrů pachatele. Naopak za přitěžující okolnosti, které zvyšují ukládanou pokutu lze chápat skutečnost, že přestupek byl páchan po delší dobu; přestupek byl páchan v době události, která ohrožuje veřejný pořádek či majetek, např. za živelní pohromy – povodeň, požár; jednání pachatele bylo namířeno proti starému či nemocnému člověku, dítěti, vůči fyzicky méně disponované osobě (např. fyzické napadení manželky před dětmi); pachatel spáchal přestupek na odlehlém místě apod.

Míra zavinění

Přestupkové právo je konstruováno na rozdíl od trestního práva na principu, že k odpovědnosti za přestupek postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění. Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel:

- chtěl způsobem uvedeným v zákoně porušit nebo ohrozit zájem chráněný tímto zákonem (úmysl přímý)
- věděl, že svým jednáním může takové porušení nebo ohrožení způsobit, a pro případ že je způsobí, byl s tím srozuměn (úmysl nepřímý)

Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel:

- věděl, že může spáchat přestupek, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že jej nespáchá (nedbalost vědomá)
- nevěděl, že může spáchat přestupek, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (nedbalost nevědomá)

Rozdíl ve formě zavinění se pak projeví při hodnocení a úvaze jak o druhu, tak o výši sankce, kdy za přitěžující okolnost bude považováno spáchání přestupku úmyslně (v rámci toho za více přitěžující úmysl přímý před nepřímým). U nedbalosti však nelze pokládat její vědomou formu vždy za těžší než nevědomou, bude záležet na tom, z jakých důvodů pachatel spoléhal, že k následkům jeho jednání nedojde, jak důležitou povinnosti porušil, jaké osobní poměry ztěžovaly splnění této povinnosti – viz Jelínek, Sovák: Rozhodnutí ve věcech trestních, Eurolex Bohemia 1999, str. 141.

Zavinění je vybudováno na:

- složce vědění, která zahrnuje vnímání pachatele, tj. odraz předmětů, jevů a procesů ve smyslových orgánech člověka, i představu předmětů a jevů, které pachatel vnímal dříve nebo ke kterým dospěl svým úsudkem na základě znalostí a zkušeností
- složce vůle, zahrnující především chtění nebo srozumění, tj. v podstatě rozhodnutí jednat určitým způsobem se znalostí podstaty věci. Jestliže pachatel rozhodné skutečnosti nechce ani s nimi není srozuměn, není tu volní vztah. Stačí, když skutečnosti, které spadají pod zákonné znaky skutkové podstaty přestupku uvedené v zákoně, jsou zahrnuty v představě pachatele alespoň v obecných rysech. Odůvodnění míry zavinění musí obsahovat zhodnocení všech faktorů, které vedly pachatele k protiprávnímu jednání, a to jak výše uvedených forem zavinění, tak i dalších okolností, které ovlivnily subjektivní vztah pachatele ke spáchanému přestupku. Vyšší míra zavinění je u pachatelů, kteří projevili zvláštní rozhodnost a aktivitu, menší míra zavinění je u pachatelů, kteří byli k deliktnímu jednání svedeni, využili příležitosti - viz blíže Jelínek, Sovák: Rozhodnutí ve věcech trestních, Eurolex Bohemia 1999, str. 141.

Při posuzování odpovědnosti za přestupek je nutno vážit též míru společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání (viz rozsudek NSS z 14.12.2009 č.j. 5 As 104/2008-45). Materiální stránka protiprávního jednání se musí projevit již při posuzování trestnosti právně závadného jednání a pak i při stanovení výše sankce (viz rozsudek NSS č.j. 8 As 17/2007-135 ze dne 31.5.2007).

Pohnutky a osoba pachatele

Osoba pachatele vyžaduje bližší rozbor jeho osobnosti z hlediska jeho věku (např. pachatel spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých), jeho duševní úrovně, povahových vlastností, rodinných poměrů, předchozímu způsobu života. Následovat by mělo posouzení, jaký vliv měla charakteristika a rysy pachatele na jeho deliktní jednání a jak se tyto skutečnosti promítly do výše ukládané pokuty. Pohnutka může spočívat v přirozených citech člověka, jako např. žárlivost, jednání v afektu, jednání vlivem dlouhodobého stresu, osobní zášť, recese, neochota podřídit se stanoveným pravidlům apod. Pokud v daném případě existuje několik pohnutek, měla by být vyhodnocena každá samostatně, jak se promítla do výše a druhu ukládané sankce. Důležité je také zjištění a posouzení pachatelova náhledu na spáchaný přestupek (zda pachatel činu lituje, zda je ochoten dobrovolně nahradit způsobenou škodu apod.) Skutečnost, že pachatel spáchal více přestupků, projednávaných ve společném řízení lze chápat jako přitěžující okolnost- viz níže. Pokud jde o úvahu správního orgánu o tom, zda a v jaké míře má být dříve spáchaný přestupek promítnut jako přitěžující okolnost do výše a druhu sankce za přestupek nyní postihovaný, není omezena na pouhou shodnost těchto přestupků (přitěžující okolnost není jen spáchání zcela identického přestupku), ale je dán úvahou správního orgánu o intenzitě jejich vzájemné souvislosti a o tom, nakolik se předchozí spáchaný přestupek promítl do osobnosti pachatele dle § 12 přestupkového zákona. – viz rozsudek NSS č.j. 2 As 35/2004 - 53. Nestačí tedy v odůvodnění rozhodnutí o sankci uvést, že „obviněný byl již v minulosti přestupkovou komisí projednáván“ bez toho aniž by úvahou správního orgánu byla vyhodnocena intenzita vzájemné souvislosti dříve postiženého a nyní projednávaného přestupku.

Vyhodnocení postihu pro týž skutek v disciplinárním řízení

V odůvodnění správní orgán rovněž uvede, zda a popř. jakým způsobem byl pachatel pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Jestliže byl pachatel přestupku za týž skutek postižen disciplinárně, může mu být uložena sankce za přestupek (výjimku tvoří případy dle § 10 přestupkového zákona). K této skutečnosti je nutno rovněž přihlídnout jak při určení druhu

sankce tak i její výměry – viz blíže Červený, Šlauf: Přestupkové právo, Linde Praha, a.s. 2003, str. 33). Odůvodnění bude obsahovat i zhodnocení, proč správní orgán nepoužil jiný druh sankce než pokutu, např. proč nedal přednost napomenutí před pokutou. To budou zejména případy, kdy povaha deliktního jednání je taková, že napomenutí by vzhledem k přitěžujícím okolnostem případu dostatečně nesplnilo represivní ani výchovnou funkci (např. pachatel vedl vůči poškozenému razantní útok za použití prostředků neadekvátních dané situaci).

Majetkové a osobní poměry pachatele

Kromě výše uvedených kritérií v přestupkovém zákoně správní orgán přihlédně ke kritériím dalším, např. k majetkovým a osobním poměrům pachatele přestupku, tak aby výše pokuty neměla pro něho likvidační charakter. Vždy je třeba mít na paměti zachování vyváženosti preventivního a represivního účinku ukládané sankce. Z hlediska represivního účinku nesmí být sankce likvidační, ale musí být zároveň tak intenzivní, aby ji pachatel pocíťoval jako újmu – analogicky viz dále usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp.zn. 1 As 9/2008-133 ze dne 20.4.2010.

Postup při stanovení výše pokuty

Správní orgán např. nejprve stanoví základní sazbu pokuty ve výši poloviny zákonného rozpětí. Poté posoudí závažnost jednotlivých konkrétních okolností případu, tj. zda znamenají přitěžující nebo polehčující okolnost s ohledem na každé jednotlivé kritérium uvedené v § 12 přestupkového zákona a v návaznosti na to bude k základní sazbě připočítávat nebo odpočítávat poměrnou částku, kterou stanoví. To znamená, že z odůvodnění výše pokuty bude seznatelné, jak se konkrétní okolnosti daného případu podílely ve vztahu k jednotlivým zákonným kritériím na úvaze o výsledné částce pokuty. Správní soudy nepřezkoumávají, zda výše uložené pokuty je „spravedlivá“ z hlediska konkrétní výše nebo způsobu uložené sankce, ale přezkoumávají právě postup, jakým správní orgán dospěl k uložení konkrétní výše pokuty, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán její výši náležitě a srozumitelně odůvodnil a zda při jejím ukládání nedošlo k překročení obecných mezí daných základními principy platného právního řádu - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 47/2004-87 ze dne 22. 12. 2005. V přestupkovém řízení platí tzv. absorpční zásada (§ 12 odst. 2 přestupkového zákona), tzn. za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce, podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Dominantní je tedy vždy nejzávažnější přestupek, sankční ohodnocení ostatních

přestupků se nesčítá, lze je však chápat jako přitěžující okolnost - viz rozsudek NSS sp. zn. 4 As 47/2004-87 ze dne 22. 12. 2005. Výše uvedené platí i v řízení o správních deliktech obecně, byť to příslušné zákony výslovně neupravují - viz např. rozsudek NSS sp. zn- 6 As 8/2005 -66 ze dne 23. 9. 2005.

Příklad odůvodnění pokuty:

Popis případu:

Obviněný L.H., nar.1.1.1992 byl uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se dopustil tím, „že dne 10. 11. 2009 v 18:00 hodin v Horní Lhotě před domem č. 5, udeřil pěstí do obličeje J. K. a poškodil mu dioptrické brýle, tedy úmyslně narušil občanské soužití jiným hrubým jednáním“. Za to byla obviněnému uložena sankce ve formě pokuty ve výši 1 300,- Kč, a dle ust. § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uložena povinnost uhradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000,- Kč, to vše do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Poškozený byl odkázán s jeho nárokem na náhradu škody na soud, protože výše škody nebyla spolehlivě zjištěna.

Odůvodnění pokuty:

Správní orgán zjistil, že obviněný nebyl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení a je tedy dán důvod obviněného plně postihnout v přestupkovém řízení a dále dospěl k závěru, že jiný v úvahu přicházející druh sankce – zde napomenutí by (s ohledem na níže vyhodnocenou závažnost přestupku, kdy převažují přitěžující kritéria) dostatečně nesplnil represivní, ale ani výchovnou funkci sankce. Z těchto důvodů dal přednost uložení pokuty ve stanovené výši před pouhým napomenutím. Správní orgán v úvahách o stanovení druhu a výše sankce posoudil případ ve vztahu ke kritériím uvedeným v § 12 přestupkového zákona následovně.

Ke způsobu spáchání přestupku uvádí, že přestupek byl spáchán ve formě aktivního konání, a to úmyslným jednáním ve formě úmyslu přímého. Obviněný napadl poškozeného razantně a nečekaně přímým úderem pěstí do obličeje. Způsob spáchání přestupku negativně působil i na okolostojící občany, kteří měli důvodnou obavu z dalšího možného napadení i jejich osoby, když byli svědky afektního jednání obviněného. Tyto okolnosti posoudil jako přitěžující, pro které je nutno se pohybovat při úvahách o výši pokuty v její horní hranici zákonné sazby.

K následkům přestupku konstatuje, že jednáním byl způsoben lehčí následek ve formě fyzické újmy tzn. zhmoždění obličeje bez vážnějších následků, nedošlo ke zlomeninám v obličejové části ani na jiných částech těla. Přestupkem byl však ještě způsoben následek materiální, a sice škoda v podobě poškození, resp. zničení dioptrických brýlí (rozšlápnuté obroučky a poškrabaná dioptrická skla) ve výši 2 500,- Kč. Ohledně vyhodnocení následků přestupku jednání je správní orgán toho názoru, že je třeba se pohybovat v polovině zákonné sazby pokuty, poněvadž je třeba přihlídnout k tomu, že způsobené následky jsou sice relativně lehčí formy, avšak byly způsobeny zároveň 2 následky – fyzická újma a materiální škoda od čehož není možné odhlédnout. Proto není možné se v úvahách v tomto případě pohybovat při spodní hranici zákonné sazby pokuty.

K okolnostem přestupku uvádí, že úmyslné protiprávní konání obviněného bylo jeho reakcí na napomenutí ze strany poškozeného, aby přítelkyně obviněného neopírala kolo o novou fasádu domu, že ji tím může poškodit. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že jde na straně obviněného o fyzickou převahu již jen z hlediska věku a tedy i fyzických dispozic obviněného (obviněný je o 46 let mladší než poškozený). K tomu je třeba uvést, že tyto okolnosti zvyšují závažnost přestupku, neboť na kritiku ze strany poškozeného reagoval obviněný zcela neadekvátním způsobem, když ho nevybíravě fyzicky napadl a přitom viděl, že jde o člověka staršího a fyzicky mnohem méně disponovaného než je sám. Tyto okolnosti proto zvyšují závažnost přestupku a rovněž směřují v úvaze do horní hranice zákonné sazby pokuty.

K míře zavinění správní orgán konstatuje, že obviněnému bylo prokázáno úmyslné jednání ve formě aktivního konání, a to ve formě úmyslu přímého. Obviněný věděl, že může následek způsobit a chtěl ho způsobit. Musel vzhledem ke svým znalostem a okolnostem případu vědět, že následek způsobí. Přestupkový zákon vyžaduje pro naplnění skutkové podstaty přestupku jiného hrubého jednání podle § 49/1 písm. c) úmyslné zavinění. Obviněnému byl prokázán úmysl přímý, vyšší míra zavinění spočívá v aktivním jednostranném útoku vedeném prudkým úderem. Tyto skutečnosti jednoznačně vedou v úvahách do horní hranice zákonné sazby sankce.

K pohnutkám a k osobě pachatele správní orgán zjistil, že přestupek spáchal obviněný ještě jako mladistvý, avšak již téměř dosahující zletilosti. Obviněný vykazuje sklon k impulsivnímu jednání s prvky mírné agresivity s ohledem na jeho způsob jednání před správním orgánem. Pohnutka k deliktnímu jednání spočívala v afektním jednání v reakci na kritiku poškozeného vůči přítelkyni obviněného. Obviněný (byť tehdy mladistvý) by však vzhledem k duševní vyspělosti měl být více schopen ovládat svoje emoce tak, aby jeho reakce na skutkové děje nebyly nepřiměřené. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že obviněný si

následně plně uvědomuje svou vinu, což vyplývá z jeho vstřícného přístupu k náhradě způsobené škody. Dále je třeba zohlednit, že obviněný dosud nebyl postižen za deliktní jednání. Tyto skutečnosti vyhodnotil správní orgán v jejich souhrnu jako polehčující, které vedou v úvahách do spodní hranice zákonné sazby pokuty. Správní orgán přihlédl ještě k **majetkovým a osobním poměrům obviněného**. Bylo zjištěno, že obviněný je plně výtěžně činný pobírá příjem z pracovního poměru ve výši 12 000,- Kč měsíčně. Je svobodný, bydlí s rodiči, na jeho příjmu nejsou závislé vyživované osoby, nemovitý majetek nevlastní. Vzhledem k těmto skutečnostem není dán důvod pro úvahu vedoucí ke snížení pokuty stanovené po vyhodnocení všech okolností případu ve vztahu ke stanoveným zákonným kritériím, jak je popsáno výše. Uložená výše pokuty nijak neohrožuje existenční poměry obviněného. Obviněný spáchal přestupek proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, za který bylo možno v roce 2009, tedy v době, kdy obviněný jako mladistvý spáchal přestupek, uložit pokutu do výše 3000,- Kč (teprve od 01.01.2010 lze uložit za přestupek proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích pokutu do výše 20000,- Kč). Dle ustanovení § 19 odst. 3 zákona o přestupcích se horní hranice pokuty u mladistvých snižuje na polovinu, přičemž nesmí být vyšší než 2000,- Kč. V posuzovaném případě tedy činí horní hranice pokuty 1 500,- Kč. Správní orgán přihlédl ke všem zjištěným skutečnostem případu a ve vazbě na jejich posouzení ve vztahu ke stanoveným kritériím, vyhodnotil je tak, že existuje převaha přitěžujících okolností, které správní orgán v úvahách o konečné výši pokuty přivedly do horní hranice zákonného rozpětí, byť ne do její absolutní výše (to pro existenci byť menšího objemu polehčujících okolností). Proto byla uložena pokuta při horní hranici zákonné sazby, tj. ve výši 1 300,- Kč.

Krajský úřad Jihomoravského kraje

Odbor správní

Oddělení přestupků, správy poplatků a vymáhání

V Brně dne 22. 11. 2010

Příloha č. 3

Tabulka- obecné informace o rozhodnutí

Spis	rozhodnutí	obecné informace				
		pořadí spisu	spisová značka	datum vydání	druh přestupku - paragraf	popis přestupku
1	SMOL/OP/78/138/2009/Ti	4.1.2010	178 odst. 3 písm. a)	provádění stavby v rozporu s ohlášením	pokuta	15000
2	SMOL/OP/78/191/2009/Ti	24.2.2010	178 odst. 1 písm. a) a f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, změna stavby bez ohlášení	pokuta	12000
3	SMOL/OP/78/54/2010/Ti	21.5.2010	178 odst. 1 písm. f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	500
4	SMOL/OP/78/64/2010/Ti	27.8.2010	178 odst. 1 písm. m)	umožnění jiné osobě užívat části stavby bez kolaudačního souhlasu	upuštěno	0
5	SMOL/OP/78/117/2010/Ti	18.10.2010	178 odst. 1 písm. g)	provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	3500
6	SMOL/OP/78/2/2011/Ti	3.3.2011	178 odst. 1 písm. f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	500
7	SMOL/OP/78/45/2011/Ti	3.6.2011	178 odst. 1 písm. f) a odst. 3 písm. e)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí, jako stavebník prováděl stavbu v rozporu s povolením	pokuta	20000
8	SMOL/OP/78/10/2011/Ti	11.8.2011	178 odst. 1 písm. f) a g)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	25000
9	SMOL/OP/78/27/2011/Hab	30.8.2011	178 odst. 1 písm. l)	užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí	pokuta	4000
10	S-SMOL/154126/2011/OS	29.12.2011	178 odst. 1 písm. f) a k)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění nové stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	9000, 2000
11	S-SMOL/190091/2011/OS	26.1.2012	178 odst. 1 písm. f), k) a m)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění nové stavby bez povolení autorizovaného inspektora, umožnění jiné osobě užívat části stavby bez kolaudačního souhlasu	pokuta	6000
12	S-SMOL/195040/2011/OS	8.2.2012	178 odst. 1 písm. j)	odstranění stavby bez povolení	pokuta	3000
13	SMOL/OP/78/53/2011/Si	20.2.2012	178 odst. 1 písm. m)	umožnění jiné osobě užívat části stavby bez kolaudačního souhlasu	pokuta	6000
14	S-SMOL/014609/2012/OS	27.2.2012	178 odst. 1 písm. f) a k)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění nové stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	20000
15	S-SMOL/033380/2012/OS	26.4.2012	178 odst. 1 písm. a) a f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, změna stavby bez ohlášení	pokuta	20000
16	S-SMOL/048473/2012/OS	2.5.2012	178 odst. 1 písm. l) a m)	užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí, umožnění jiné osobě užívat části stavby bez kolaudačního souhlasu	pokuta	8000
17	S-SMOL/077570/2012/OS	22.6.2012	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	2000
18	S-SMOL/088160/2012/OS	26.7.2012	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	2000
19	S-SMOL/085580/2012/OS	27.8.2012	178 odst. 3 písm. e)	provedení nové stavby v rozporu s povolením	pokuta	24000
20	S-SMOL/107028/2012/OS	10.9.2012	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	2000
21	S-SMOL/093000/2012/OS	24.9.2012	178 odst. 1 písm. f) a a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, změna stavby bez ohlášení	pokuta	12000
22	S-SMOL/109349/2012/OS	26.9.2012	178 odst. 1 písm. f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	2500
23	S-SMOL/112559/2012/OS	5.10.2012	178 odst. 1 písm. l)	užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí	pokuta	10000
24	S-SMOL/118069/2012/OL	16.10.2012	178 odst. 1 písm. m)	umožnění jiné osobě užívat části stavby bez kolaudačního souhlasu	pokuta	3000
25	S-SMOL/109384/2012/OS	17.10.2012	178 odst. 1 písm. f) a k)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění nové stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	24000
26	S-SMOL/121072/2012/OS	12.11.2012	178 odst. 1 písm. f) a g)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	5000
27	S-SMOL/129641/2012/OS	14.11.2012	178 odst. 1 písm. f) a g)	provádění činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	15000
28	S-SMOL/139071/2012/OS	5.12.2012	178 odst. 1 písm. a)	změna stavby bez ohlášení	pokuta	2000
29	S-SMOL/156835/2012/OS	12.12.2012	178 odst. 1 písm. a) a f)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, změna stavby bez ohlášení	pokuta	20000
30	S-SMOL/105739/2012/OS	2.1.2013	178 odst. 1 písm. n)	provádění změny stavby bez stavebního povolení v chráněném území	pokuta	12000
31	S-SMOL/142770/2012/OS	3.1.2013	178 odst. 1 písm. g)	provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	1500
32	S-SMOL/180129/2012/OS	28.1.2013	178 odst. 1 písm. f) a odst. 3 písm. e)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí, jako stavebník prováděl stavbu v rozporu s povolením	pokuta	8000
33	S-SMOL/016749/2013/OS	28.2.2013	178 odst. 1 písm. f) a odst. 3 písm. e)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí, jako stavebník prováděl stavbu v rozporu s povolením	pokuta	6000
34	S-SMOL/175210/2012/OS	28.2.2013	178 odst. 1 písm. f) a k)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí, provádění nové stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	20000
35	S-SMOL/175208/2012/OS	8.3.2013	178 odst. 1 písm. f) a n)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí, provádění stavby bez ohlášení v chráněném území	pokuta	4500
36	S-SMOL/180126/2012/OS	14.3.2013	178 odst. 3 písm. d)	změna stavby v rozporu se stavebním povolením	pokuta	35000
37	S-SMOL/173574/2012/OS	22.3.2013	178 odst. 1 písm. f)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí	pokuta	500
38	S-SMOL/016747/2013/OS	16.4.2013	178 odst. 2 písm. h) a odst. 3 písm. b)	provedení změny stavby v ochranném pásmu bez souhlasu, nesplnění zákonné povinnosti	pokuta	8000
39	S-SMOL/058210/2013/OS	29.4.2013	179 odst. 3 písm. e)	vlastník stavby nezjednal nápravu ve stanovené lhůtě	pokuta	2000
40	S-SMOL/060169/2013/OS	20.5.2013	178 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. g)	provádění činnosti v rozporu s územním souhlasem, jako stavebník prováděl stavbu v rozporu s povolením	pokuta	20000
41	S-SMOL/064227/2013/OS	27.5.2013	178 odst. 3 písm. a)	provádění stavby v rozporu s ohlášením	pokuta	2000
42	S-SMOL/027119/2013/OS	28.5.2013	178 odst. 1 písm. f) a g)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí, provádění změny stavby bez povolení autorizovaného inspektora	pokuta	3000, 3000
43	S-SMOL/067111/2013/OS	26.8.2013	178 odst. 1 písm. f)	provádění činnosti, ke které je třeba rozhodnutí	pokuta	15000
44	S-SMOL/136985/2013OS	7.10.2013	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	30000
45	S-SMOL/162197/2013/OS	21.10.2013	179 odst. 3 písm. j)	porušení povinnosti udržovat stavbu jako spoluvlastník	pokuta	6 x 1000
46	S-SMOL/101220/2013/OS	25.10.2013	179 odst. 3 písm. e)	vlastník stavby nezjednal nápravu ve stanovené lhůtě	pokuta	7000
47	S-SMOL/195023/2013/OS	4.11.2013	179 odst. 3 písm. e)	vlastník stavby nezjednal nápravu ve stanovené lhůtě	pokuta	5000
48	S-SMOL/149771/2013/OS	8.11.2013	178 odst. 2 písm. d)	změna stavby bez stavebního povolení	pokuta	2000
49	S-SMOL/177343/2013/OS	22.11.2013	178 odst. 2 písm. h)	provedení změny stavby v ochranném pásmu bez souhlasu	pokuta	7000
50	S-SMOL/202348/2013/OS	13.1.2014	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba územní rozhodnutí	pokuta	2000
51	S-SMOL/178342/2013/OS	21.1.2014	178 odst. 1 písm. z)	nezjednáni nápravy ve stanovené lhůtě	pokuta	6000
52	S-SMOL/007332/2014/OS	10.2.2014	178 odst. 2 písm. a)	provádění stavby bez souhlasu stavebního úřadu	pokuta	10000
53	S-SMOL/188511/2013/OS	13.2.2014	178 odst. 2 písm. f)	změna stavby bez stavebního povolení	pokuta	5000
54	S-SMOL/233600/2013/OS	17.2.2014	178 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. f)	změna stavby bez stavebního povolení, jako stavebník prováděl stavbu bez stavebního povolení	pokuta	2000
55	S-SMOL/007330/2014/OS	10.3.2014	178 odst. 1 písm. a)	provedení činnosti, ke které je třeba rozhodnutí	pokuta	5000
56	S-SMOL/007329/2014/OS	14.3.2014	178 odst. 2 písm. f)	změna stavby bez stavebního povolení	pokuta	10000
57	S-SMOL/181115/2013/OS	15.4.2014	178 odst. 1 písm. p)	užívání změny stavby bez stavebního povolení	pokuta	3000
58	S-SMOL/080547/2014/OS	7.7.2014	178 odst. 1 písm. d)	provádění činnosti v rozporu s územním souhlasem	pokuta	2000
59	S-SMOL/131683/2014/OS	22.8.2014	178 odst. 2 písm. d)	změna stavby bez stavebního povolení	pokuta	3000
60	S-SMOL/143072/2014/OS	11.9.2014	178 odst. 2 písm. b)	provedení stavby v rozporu se souhlasem stavebního úřadu	pokuta	6000

Příloha č. 4

Tabulka- odůvodnění rozhodnutí (zákonná kritéria)

Spis	odůvodnění														
pořadí spisu	způsob spáchání	znak	místo spáchání	znak	následky	znak	okolnosti spáchání	znak	míra zavinění	znak	pohnutky	znak	odůvodnění sankce	znak	postih v disciplinárním řízení
1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
2	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
3	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
4	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
5	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
6	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ochrana vlastního majetku	1	ano	1	nevedeno
7	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	úmysl	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
8	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
9	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	trvalý stav	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
10	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
11	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	ochrana vlastního majetku	1	ano	1	nevedeno
12	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
13	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
14	nevedeno	0	pozemek v nájmu	1	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
15	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
16	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
17	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
18	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
19	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
20	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
21	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
22	konání	1	zastavěné území	1	porušení	1	kratší období	1	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
23	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
24	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	po delší dobu	1	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
25	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
26	konání	1	zastavěné území	1	porušení	1	více přestupků	1	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
27	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	více přestupků	1	vědomá nedbalost	1	snaha zabránit znehodnocení stavby	1	ano	1	nevedeno
28	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
29	konání	1	zahradkářská lokalita	1	porušení	1	více přestupků	1	vědomá nedbalost	1	pomoc týraným psům	1	ano	1	nevedeno
30	konání	1	CHKO	1	porušení	1	nevedeno	0	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
31	konání	1	funkční plocha OV	1	porušení	1	více přestupků	1	nevědomá nedbalost	1	snaha zabránit znehodnocení stavby	1	ano	1	nevedeno
32	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	po delší dobu	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
33	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
34	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	tiživé osobní poměry	1	nevedeno	0	tíseň	1	ano	1	nevedeno
35	konání	1	CHKO	1	porušení	1	pod tlakem společnosti	1	nevedeno	0	strach z morálního odsouzení a obava o bezpečnost	1	ano	1	nevedeno
36	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
37	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
38	nevedeno	0	nevedeno	0	ohrožení	1	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
39	opomenutí	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	úmysl	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
40	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	více přestupků	1	nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
41	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	více přestupků	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
42	nevedeno	0	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
43	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	po delší dobu	1	úmysl	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
44	konání	1	ochranné pásmo ostatních sítí	1	porušení	1	více přestupků	1	nepřímý úmysl	1	získání majetkového prospěchu	1	ano	1	nevedeno
45	opomenutí	1	nevedeno	0	porušení	1	po delší dobu	1	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
46	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
47	opomenutí	1	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
48	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
49	nevedeno	0	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	časová tíseň	1	ano	1	nevedeno
50	konání	1	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
51	opomenutí	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
52	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	tiživé finanční poměry	1	úmysl	1	časová tíseň	1	ano	1	nevedeno
53	konání	1	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
54	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	více přestupků	1	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
55	nevedeno	0	nevedeno	0	ohrožení	1	nevedeno	0	nevedeno	0	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
56	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	úmysl	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
57	nevedeno	0	nevedeno	0	porušení	1	kratší období	1	úmysl	1	časová tíseň	1	ano	1	nevedeno
58	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	vědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
59	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nevědomá nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno
60	konání	1	nevedeno	0	porušení	1	nevedeno	0	nedbalost	1	nevedeno	0	ano	1	nevedeno

Příloha č. 5

Tabulka- odůvodnění rozhodnutí (osoba pachatele)

Spis	osoba pachatele					
pořadí spisu	věk	průměr	majetek	znak	povaha	znak
1	34	34	neuvedeno	0	neuvedeno	0
2	36	36	neuvedeno	0	zohledněno	1
3	74	74	neuvedeno	0	neuvedeno	0
4	47	47	neuvedeno	0	neuvedeno	0
5	19	19	neuvedeno	0	neuvedeno	0
6	31	31	neuvedeno	0	neuvedeno	0
7	53	53	neuvedeno	0	neuvedeno	0
8	37	37	neuvedeno	0	neuvedeno	0
9	37	37	neuvedeno	0	zohledněno	1
10	46,46	46	neuvedeno	0	zohledněno	1
11	50	50	neuvedeno	0	neuvedeno	0
12	45	45	neuvedeno	0	neuvedeno	0
13	48	48	neuvedeno	0	neuvedeno	0
14	33	33	neuvedeno	0	neuvedeno	0
15	32	32	neuvedeno	0	neuvedeno	0
16	37	37	neuvedeno	0	zohledněno	1
17	39	39	zohledněno	1	zohledněno	1
18	27	27	neuvedeno	0	zohledněno	1
19	36	36	zohledněno	1	zohledněno	1
20	33	33	zohledněno	1	zohledněno	1
21	49	49	zohledněno	1	zohledněno	1
22	43	43	zohledněno	1	zohledněno	1
23	52	52	odkaz na předchozí strany	0	zohledněno	1
24	59	59	zohledněno	1	zohledněno	1
25	41	41	zohledněno	1	zohledněno	1
26	41	41	zohledněno	1	zohledněno	1
27	52	52	zohledněno	1	zohledněno	1
28	44	44	zohledněno	1	zohledněno	1
29	32	32	zohledněno	1	zohledněno	1
30	43	43	zohledněno	1	zohledněno	1
31	44	44	zohledněno	1	zohledněno	1
32	29	29	zohledněno	1	zohledněno	1
33	55	55	zohledněno	1	zohledněno	1
34	41	41	zohledněno	1	zohledněno	1
35	63	63	zohledněno	1	zohledněno	1
36	47	47	zohledněno	1	neuvedeno	0
37	46	46	zohledněno	1	zohledněno	1
38	36	36	zohledněno	1	neuvedeno	0
39	44	44	zohledněno	1	neuvedeno	0
40	45	45	zohledněno	1	zohledněno	1
41	59	59	zohledněno	1	neuvedeno	0
42	31,38	34	zohledněno	1	zohledněno	1
43	53	53	zohledněno	1	zohledněno	1
44	63	63	zohledněno	1	zohledněno	1
45	50,44,38,48,71,66	53	zohledněno	1	neuvedeno	0
46	52	52	zohledněno	1	zohledněno	1
47	50	50	zohledněno	1	neuvedeno	0
48	40	40	zohledněno	1	neuvedeno	0
49	45	45	zohledněno	1	zohledněno	1
50	35	35	zohledněno	1	neuvedeno	0
51	57	57	zohledněno	1	neuvedeno	0
52	44	44	zohledněno	1	zohledněno	1
53	55	55	zohledněno	1	zohledněno	1
54	51	51	zohledněno	1	neuvedeno	0
55	55	55	zohledněno	1	zohledněno	1
56	57	57	zohledněno	1	neuvedeno	0
57	54	54	zohledněno	1	zohledněno	1
58	57	57	zohledněno	1	zohledněno	1
59	58	58	zohledněno	1	zohledněno	1
60	38	38	zohledněno	1	neuvedeno	0
věkový průměr		45				

Příloha č. 6

Tabulka- fakultativní kritéria

Spis pořadí spisu	fakultativní kritéria											
	chráněný zájem	znak	přítěžující okolnosti	znak	polehčující okolnosti	znak	nebezpečnost	znak	dřívější postih	znak	účel sankce	znak
1	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
2	132/3a	1	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
3	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
4	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0	neuveđeno	0
5	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
6	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	výchovný	1
7	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
8	132/3a	1	neuveđeny	0	neuveđeny	0	neuveđeno	0	neuveđeno	0	preventivní	1
9	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	neuveđeno	0	neuveđeno	0	preventivní	1
10	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0	preventivní	1
11	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	neuveđeno	0	neuveđeno	0	neuveđeno	0
12	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
13	132/3b	1	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
14	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
15	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
16	neuveđeno	0	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
17	132/3a	1	neuveđeny	0	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
18	132/3a	1	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
19	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
20	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
21	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
22	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
23	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ano	1	preventivní	1
24	132/3b	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
25	neuveđeno	0	neuveđeny	0	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
26	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
27	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
28	132/3a	1	neuveđeny	0	neuveđeny	0	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
29	odkaz na předchozí strany	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
30	odkaz na předchozí strany	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
31	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
32	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
33	regulace stavební činnosti	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
34	regulace stavební činnosti	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
35	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
36	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
37	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
38	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
39	Život a zdraví	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
40	132/3a	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
41	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	preventivní	1
42	neuveđeno	0	nejsou	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	neuveđeno	0
43	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ano	1	preventivní	1
44	stavební kázeň	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
45	Život a zdraví	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
46	odkaz na předchozí strany	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
47	Život a zdraví	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
48	neuveđeno	0	nejsou	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	neuveđeno	0
49	neuveđeno	0	nejsou	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	neuveđeno	0
50	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
51	neuveđeno	0	uveđeny	1	uveđeny	1	neuveđeno	0	ne	1	preventivní	1
52	stavební kázeň	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
53	stavební kázeň	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
54	stavební kázeň	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	neuveđeno	0	represivní, preventivní	1
55	neuveđeno	0	nejsou	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
56	stavební kázeň	1	nejsou	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	represivní, preventivní	1
57	odkaz na předchozí strany	1	uveđeny	1	uveđeny	1	neuveđeno	0	ne	1	represivní, preventivní	1
58	stavební kázeň	1	uveđeny	1	uveđeny	1	uveđeno	1	ne	1	preventivní	1
59	neuveđeno	0	nejsou	1	uveđeny	1	neuveđeno	0	ne	1	preventivní	1
60	stavební kázeň	1	nejsou	1	uveđeny	1	neuveđeno	0	ne	1	preventivní	1

Příloha č. 7

Tabulka- indexy (index úplnosti, index součtu úplnosti)

Spis	indexy					
	index úplnosti odůvodnění bez osoby pachatele	index součtu úplnosti odůvodnění bez osoby pachatele	index úplnosti zákonný = zelený	index součtu úplnosti zákonný = zelený	index úplnosti fakultativní = modrý	index součtu úplnosti fakultativní = modrý
1	0	1	0	1	0	2
2	0	2	0	3	0	2
3	0	1	0	1	0	1
4	0	1	0	1	0	1
5	0	1	0	1	0	1
6	0	2	0	2	0	2
7	0	3	0	3	0	1
8	0	2	0	2	0	2
9	0	2	0	3	0	1
10	0	3	0	4	0	2
11	0	3	0	3	0	0
12	0	1	0	1	0	2
13	0	2	0	2	0	2
14	0	3	0	3	0	2
15	0	2	0	2	0	3
16	0	1	0	2	0	2
17	0	2	0	4	0	4
18	0	2	0	3	0	3
19	0	1	0	3	0	4
20	0	1	0	3	0	3
21	0	2	0	4	0	4
22	0	6	0	8	1	6
23	0	1	0	2	0	5
24	0	5	0	7	1	6
25	0	2	0	4	0	3
26	0	6	0	8	1	6
27	0	6	0	8	1	6
28	0	2	0	4	0	3
29	1	7	1	9	1	6
30	0	5	0	7	1	6
31	1	7	1	9	1	6
32	0	3	0	5	0	5
33	0	3	0	5	0	5
34	0	4	0	6	0	5
35	0	6	0	8	1	6
36	0	1	0	2	0	4
37	0	3	0	5	0	5
38	0	3	0	4	0	4
39	0	4	0	5	1	6
40	0	5	0	7	1	6
41	0	2	0	3	0	4
42	0	2	0	4	0	3
43	0	3	0	5	0	5
44	1	7	1	9	1	6
45	0	4	0	5	1	6
46	0	3	0	5	1	6
47	0	3	0	4	1	6
48	0	1	0	2	0	4
49	0	3	0	5	0	4
50	0	4	0	5	0	5
51	0	3	0	4	0	4
52	0	6	0	8	1	6
53	0	4	0	6	1	6
54	0	5	0	6	0	5
55	0	2	0	4	0	5
56	0	4	0	5	1	6
57	0	5	0	7	0	5
58	0	4	0	6	1	6
59	0	4	0	6	0	4
60	0	4	0	5	0	5