



Správní trestání NV201K 23. 3. 2017

Správní trestání (právní odpovědnost a správně právní odpovědnost; správní právo trestní – pojem a charakteristika; místo a účel správního práva trestního; vztahy správního práva trestního k trestnímu právu a k dalším právním odvětvím; zásady správního trestání a prameny právní úpravy)

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.



Správní právo a veřejná správa:

- Co je to „veřejná správa“ – lze popsat, nikoliv jednoznačně definovat a vymezit („člověk chce stále od správy tím více a více, čím méně a méně o ní ví a rozumí jí“)
- Negativní definice (vymezení) veřejné správy (odčítací metoda)
- **Správa** – záměrná činnost směřující k určitému cíli
- **Správa soukromá** – soukromé subjekty, soukromý zájem, soukromé cíle a úkoly, soukromé záležitosti, soukromoprávní prostředky, vše je dovoleno, co není zakázáno
- **Správa veřejná** – veřejnoprávní subjekty, povinnost, veřejné cíle a úkoly, veřejnoprávní prostředky, veřejný zájem, veřejné záležitosti (veřejné úkoly), povoleno je to, co zákon stanoví

Právní prostředí veřejné správy

- **Správní právo** – soubor právních norem, který upravuje organizaci a činnost **veřejné správy**
- Předmětem úpravy správního práva je **veřejná správa**
- Umožňuje výkon veřejné správy a současně představuje i ochranný prvek

Systematika správního práva

- **SP organizační** („KDO“) – organizace, postavení, pravomoc a působnost
- **SP hmotné** („CO“) – normy upravující P+Po, úprava jednotlivých oblastí a úseků veřejné správy (ztotožňováno se zvláštní částí)
- **SP procesní** („JAK“) – úprava procesních postupů ve veřejné správě, někdy zaměňováno se správním řízením
- **SP trestní** – stanovuje následky za porušení právních norem, správně právní odpovědnost, oprávnění veřejné správy trestat

Právní odpovědnost

Uplatnění nepříznivých právních následků vůči porušiteli právní povinnosti

1. Primární právní povinnost – zákaz či příkaz (stanovená rychlost 50 km/h)
2. Porušení právní povinnosti – jednáním či opomenutím, **DELIKT/PROTIPRÁVNOST**
3. Sekundární sankční povinnost – **ODPOVĚDNOST**
 - Aktivní koncepce odpovědnosti (perspektivní) – s existencí primární právní povinnosti
 - Pasivní koncepce odpovědnosti (**retrospektivní**) – v důsledku porušení primární právní povinnosti, vznik (nového) sekundárního sankčního právního vztahu (obsahem je mj. právo uložit sankci a povinnost ji strpět a vykonat)

Právní odpovědnost

- **Funkce:** reparační, satisfakční, retributivní, represivní, preventivní, výchovná, signalizační
- Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č.j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS „*preventivní* úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu *odradit* od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být *znatelný* v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i *represivní složku*. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal“.

Právní odpovědnost

- NSS, sp. zn. 7 As 188/2012, č. 2878/2013 Sb. NSS „*Pokuta může být **ojedinělá a nebývale vysoká**, ukládá-li se za neobvyklý a velmi závažný správní delikt, tedy za něco, co vybočuje z obvyklého standardu „běžných“ deliktů a na co je třeba reagovat přísnější sankcí.*“ – je možné využívat rozpětí a správní uvážení

Právní odpovědnost – předpoklady

- **OBJEKT** – chráněný zájem, hodnota
- **OBJEKTIVNÍ STRÁNKA** – jednání, škodlivý následek, příčinná souvislost, někdy postačí existence nežádoucího stavu
- **SUBJEKT** – pachatel, deliktní způsobilost, FO a PO, přeměny, objednatel x zhotovitel deliktu („*kdo držel pilu*“)
- **SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA** – zavinění, fakultativní složka

Právní odpovědnost

Objektivní odpovědnost: za protiprávní stav/jednání, někdy je pouze za výsledek, nerozhoduje zavinění, není přítomna subjektivní stránka, uplatňuje se u odpovědnosti právnických osob a podnikatelů

Objektivní odpovědnost **absolutní**: nelze se jí zprostit

Liberační důvody: umožňují zprostit se objektivní odpovědnosti („*pachatel vynaložil veškeré úsilí, které po něm lze vyžadovat*“) – není odpovědnost x **exkulpace** (vyvinění se, uplatňuje se u subjektivní odpovědnosti)

x **Upuštění/snížení sankce** – je odpovědnost, ale následky minimalizovány či zcela odstraněny

Právní odpovědnost

- NSS, sp. zn. 1 As 188/2012, č. 2872/2013 Sb. NSS, „Dysfunkce ve fungování orgánů veřejné moci může s ohledem na individuální okolnosti případu představovat **exkulpační či liberační důvod** v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se takové selhání podstatnou měrou podílelo na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce nebo protiprávního stavu.“

Právní odpovědnost

- Podle rozsudku NSS ze dne 22. 3. 2007, č.j. 4 As 28/2006 - 65, publikovaného pod č. 1658/2008 Sb. NSS „*objektivní odpovědnost právnické osoby za správní delikt neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty správního deliktu objektivní stránka spočívající v „příkázání“ nebo „dovolení“ zákonem sankcionovaného jednání (zde: příkázání nebo dovolení použití vozidla v provozu na pozemních komunikacích, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním předpisem), je třeba pro uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.*“

Právní odpovědnost

Subjektivní odpovědnost: odpovědnost za **zavinění** (vnitřní psychický stav jednajícího subjektu k jednání a jeho následku), zkoumá se u **fyzických osob**

§ 15 zákona o přestupcích - definice

- 1. Úmysl – přímý a nepřímý**
- 2. Nedbalost – vědomá a nevědomá**

(přestupky jsou založeny na nedbalosti, úmysl je výjimečný), konkrétní forma zavinění má vliv na druh a výměru

Správně právní odpovědnost

- Druh právní odpovědnosti, odvětvová odpovědnost
- Je realizována **správními orgány** a aplikována na **podmínky a potřeby veřejné správy**
- **Správně** právní odpovědnost * odpovědnost za porušení norem **správního práva**
- Základem (předpokladem) je **správní delikt** („*protiprávní jednání odpovědné fyzické nebo právnické osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, které je postižitelné správním orgánem v rámci výkonu veřejné správy*“)
- **správně právní odpovědnost** je odpovědností za **správní delikty**
- Retrospektivní pojetí odpovědnosti

Správní delikt

- Správní delikt není obecně v právní úpravě **vymezen**, ta s ním nicméně počítá
- § 41 s. ř. s. „*Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") ...*“ – v textu právní úpravy **naznačeno členění správních deliktů**
- § 65 odst. 3 s. ř. s. „*rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*“

Správní delikt

- Znaky správního deliktu: protiprávnost, jednání, škodlivost, trestnost, odpovědná osoba, zavinění, znaky deliktu
- Protiprávní jednání (stav) jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, hrozba sankce, veřejná správa
- Znaky správního deliktu:
 - **Objekt**
 - **Objektivní stránka**
 - **Subjekt** (přechod/převod odpovědnosti)
 - **Subjektivní stránka** (u FO)

Správně právní odpovědnost

SPRÁVNÍ DELIKT – stávající stav (do 30. 6. 2017):

1. Přestupky (pojmenované a výslovně označené) § 2 zákona č. 200/1990 Sb.
2. Tzv. jiné správní delikty (než přestupky)
 - a) **Disciplinární delikty**
 - b) **Pořádkové delikty**
 - c) **(Jiné) správní delikty fyzických osob**
 - d) **Správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob (smíšené správní delikty)**

Vztah druhů správních deliktů

- Jednotlivé druhy tvoří **společnou** kategorii **správních deliktů**, byť jsou dány dílčí odlišnosti (subjekty, zavinění, proces, ...)
- **NSS** (sp. zn. 7 Afs 27/2008) „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty ...*“,
- Důraz je kladen na **celostní** chápání správních deliktů a nikoliv na štěpení a nezávislost
- V otázkách výslovně neupravených – vzájemná inspirace („půjčování“ institutů)

Vztah druhů správních deliktů

- V otázkách výslovně neupravených – vzájemná **inspirace** („půjčování“ institutů) prostřednictvím analogie (**ve prospěch pachatele**) v rámci správního trestání (zejména od přestupků)
- **NSS** (sp. zn. 1 As 27/2008) „*použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku **vůbec neřeší**, nevede-li takový výklad k **újmě účastníka řízení** a ani k újmě na **ochraně hodnot**, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*“.

Vztah druhů správních deliktů

- **NSS** (sp. zn. 7 Afs 27/2008) „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat **nejen naplnění formálních znaků** správního deliktu, ale také, zda jednání **vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.**“.*
- Nutnost zabývat se **společenskou škodlivostí/nebezpečností**

Pojmy

- **Správně právní odpovědnost** (využívají jiná odvětví, než SP – FP, PŽP, SocZab)* **odpovědnost za porušení norem správního práva** (jinými odvětvími – TP, OP)
- **SP trestní (soubor norem)** upravuje **správně právní odpovědnost**; stanovuje **následky (tj. odpovědnost)** za porušení právních norem (**správní delikt**) v oblasti veřejné správy; je realizováno tzv. **správními orgány**
- **správně právní odpovědnost** je odpovědností za **SPRÁVNÍ DELIKTY** (předpokladem je správní delikt),
- oprávnění veřejné správy (správních orgánů) trestat – **odrazem je SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ**
- **System správních deliktů a správního trestání** (viz dále)

Správní právo trestní

- Předmětem úpravy je oblast **správně právní odpovědnosti**
- Součást správního práva, která upravuje protiprávní jednání v oblasti veřejné správy
- Zahrnuje předpisy organizační, hmotně právní i procesní
- Správní právo zahrnuje **vlastní trestní právo** (oprávnění veřejné správy trestat)
- Roztříštěnost, nejednotnost, vazba na správní řád, sjednocovací vliv judikatury
- Správní právo trestní (právní základ) a správní trestání (realizace)

Správní právo trestní

- Vztah správních deliktů a soudních deliktů (trestných činů)
- Společné znaky: legalita, protiprávnost
- Rozdílné znaky (?): škodlivost, nebezpečnost, závažnost sankcí a jejich povaha, evidence sankcí, objekt protiprávního jednání, zavinění (úmysl/nedbalost), subjekt, správní orgán/soud

Vztah správních deliktů a trestných činů

- **NSS** (sp. zn. 6 A 126/2002, 461/2005 Sb. NSS) „*také trestání ze správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.*“
- **NSS** (, že 8 Afs 17/2007, 1338/2007 Sb. NSS) „*trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“
- **Analogie správních deliktů vůči trestným činům** (jde o **trestání** jako takové)
- Konkrétně se **analogie** projevila v případě tzv. absorpční zásady (NSS, sp. zn. 6 As 57/2004, 772/2006 Sb. NSS), nebo institutu zahlazení (NSS, sp. zn. 8 As 82/2010, 2291/2011 Sb. NSS).

Vztah správních deliktů a trestných činů

- Při řešení otázek **hmotněprávních** si „půjčovat“ od přestupků a trestných činů (TZ), **je-li to ve prospěch pachatele**
- Při řešení otázek **procesních** si „půjčovat“ od přestupků a SpŘ, potom z trestního řízení (TŘ), **je-li to ve prospěch pachatele**

Správní trestání

- **Správní trestání:**
 - a) **výkon veřejné správy** (trestní pravomoc pro podmínky a potřeby veřejné správy), nebo
 - b) **výkon trestního oprávnění** (trestání je z řady důvodů místo soudů svěřeno veřejné správě)?

Zásady správního trestání

- ❑ **Zákonnost**, retroaktivita ve prospěch
- ❑ **Proporcionalita** – majetkové poměry, likvidační pokuty
- ❑ **Správní uvážení** (výběr druhu sankce, výběr výměry sankce, upustit od potrestání)
- ❑ **Subsidiarita postihu** (nelze jinak)
- ❑ **Legitimní očekávání**
- ❑ **Materiální pravda a podklady pro rozhodnutí**
- ❑ **Spravedlivý proces** - § 36 SpŘ, řádné odůvodnění, přezkoumatelnost (materiální znak a společenská nebezpečnost, pojem „dozvědět se“), výklad neurčitých právních pojmů („závažné“ nebo „opětovné“), koncentrace řízení
- ❑ **Rychlost a hospodárnost** – lhůty (k zahájení, k pravomocnému uložení sankce),
- ❑ *Ne bis in idem*
- ❑ *Reformace in peius*
- ❑ **Koncentrace řízení**

Zásada zákonnosti

- Uvedení skutkových podstat?
- **Retroaktivita ve prospěch pachatele:** dojde-li k **pozdější změně** právní úpravy tak, že je pro **pachatele výhodnější**, je třeba ji **zohlednit**
- **Nejen pro výši sankce, ale celkově (NSS, sp. zn. 8 Afs 42/2013,** *„Liberační důvody ..., ve znění účinném od ...se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem, neboť předmětné ustanovení je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele správního deliktu příznivější ...“*)
- Jinak platí pravidlo, že **trestnost se posuzuje podle právní úpravy účinné v době spáchání**
- **Zákaz dvojího přičítání** (jednou jako znak skutkové podstaty a dále jako přitěžující okolnost)

Zásada proporcionality (přiměřenosti)

- Sankce musí být **přiměřená** skutku (okolnostem) a osobě pachatele
- **Zákaz likvidačních pokut**, nicméně pokuta **musí být negativním zásahem**, aby plnila funkci
- **RS NSS** (sp. zn. 1 As 9/2008, 2092/2010 Sb. NSS) „*Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt **je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.** Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů **doložených samotným účastníkem** řízení, případně z těch, které **vyplynuly** z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu **odhadem.**“*

Aplikace správního uvážení

- **Správní uvážení** – možnost výběru vhodného řešení na základě zákonného zmocnění
- **NSS** (sp. zn. 8 As 5/2005, 1062/2007 Sb. NSS), *„Jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty **volnost správního uvážení**, je **vázán** základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.“*
- **NSS** (sp. zn 3 As 24/2004, 739/2006 Sb. NSS), *„I když správní orgán rozhoduje na základě ... volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí **přezkoumatelné** a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i elementární právní principy správního rozhodování“.*

Aplikace správního uvážení

- výběr **druhu** sankce, výběr **výměry** sankce, **upustit** od potrestání
- VS Praha (sp. zn. 6 A 82/93), nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, která zákon připouští; musí být přezkoumatelné také v tom směru, **zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.**
- **Zákaz dvojího přičítání !** (jednou pro trestnost a poté totéž pro sankci jako přitěžující okolnost)
- Požadavek **řádného odůvodnění** (viz dále)



Subsidiarita postihu

- Je dána **společenská nebezpečnost/škodlivost a nelze řešit jinak** (jinými prostředky)

Zásada legitimního očekávání

- **§ 2/4 SpŘ** – postupovat a rozhodovat podobně ve skutkově a právně podobných případech, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly
- Zákaz nečekaných, překvapivých rozhodnutí, předvídatelnost
- **Mohou být důvodné rozdíly** (každý případ je třeba řádně odůvodnit a případně uvést, v čem a proč se vymyká)
- **Vázanost předchozí rozhodovací praxí** – není absolutní neměnnost, nutnost odůvodnění
- **Vázanost předchozí činností i nečinností** (NSS, sp. zn. 6 Ads 88/2006)

Zásada materiální pravdy a podklady pro rozhodnutí

- **NSS** (sp. zn. 5 As 29/2009) „Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice **není** ve smyslu § 52 správního řádu **povinen všechny důkazy navržené účastníky provést**, pokud však některé z nich **neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo**. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“

Spravedlivý proces

- **Řádné vymezení skutku** (předmětu řízení) - skutek
- **Podklady pro vydání rozhodnutí** § 36/3 SpŘ – právo být seznámen a vyjádřit se
- **Volné hodnocení důkazů**, nutno přihlížet k **okolnostem ve prospěch i v neprospěch** (§ 50 spr. ř.)
- **Rozhodnutí – výroková část** - musí být vykonatelné, srozumitelné, určité, jasné
- **Rozhodnutí – odůvodnění** – přísné požadavky, zhodnocení, vyjádření, tzv. **přezkoumatelnost** (stal se skutek, kdo jej spáchal, je správním deliktem, proč sankce, jaký druh a výměra sankce, ...)
- **RS NSS** (sp. zn. 2 As 34/2006, 1546/2008 Sb. NSS) „Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat **popis skutku** uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, **podstatně poruší ustanovení o řízení**. Zjistí-li soud **k námitce účastníka** řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“

Prameny právní úpravy

- **český právní řád:**
 - *Listina základních práv a svobod* – čl. 36 až 40
 - *Správní řád* (zákon č. 500/2004 Sb.)
 - *Soudní řád správní* (zákon č. 150/2002 Sb.)
 - *Zákon o přestupcích* (č. 200/1990 Sb.) – **do 30. 6. 2017, od 1. 7. 2017 zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích**
 - vyhlášky č. 520/2005 Sb. (**do 30. 6. 2017** – č. 231/1996 Sb.)
- **mezinárodní smlouvy:**
 - *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (č. 209/1992 Sb.) – čl. 6 a k tomu související judikatura *Evropského soudu pro lidská práva* (zejména *Engel v. Nizozemí* či *Zolotukhin v. Rusko*)
- **doporučení Rady Evropy:**
 - Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91) 1 o *správních sankcích*
 - Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 o *ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy*
 - Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2 o *správním uvážení*
 - Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (89) 8 o *prozatímní soudní ochraně ve věcech správních*
 - Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2004) 20 o *soudní kontrole správních aktů*