



MASARYKOVA UNIVERZITA
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DNY PRÁVA 2017

DAYS OF LAW 2017

Část VIII.
Odpovědnost za přestupky
podle nové právní úpravy

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

vol. 619

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická
svazek č. 619

DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017

Část VIII.

Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy

Eds.:

Lukáš Potěšil, David Hejč, Jiří Valdhans

Masarykova univerzita
Brno 2018

Recenzenti:

JUDr. Radislav Bražina

Mgr. Anna Chamráthová

Mgr. Veronika Doubková

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

JUDr. David Hejč, Ph.D.

Mgr. Nikola Jílková

Mgr. Bc. Ivo Keisler

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

JUDr. Veronika Smutná, Ph.D.

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8955-6

Obsah

Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek	7
<i>Petr Černý</i>	
Přestupky a správní delikty podle polského práva	17
<i>Daria Danecka, Wojciech Radecki</i>	
Nepřímý pachatel přestupku	42
<i>Veronika Doubková</i>	
Odpovědnost příslušníků bezpečnostních sborů za jednání, které má znaky přestupku podle nové právní úpravy	51
<i>Zdeněk Fiala</i>	
Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě	80
<i>Barbora Gonsiorová</i>	
Správní trestání a zásada nullum crimen sine lege scripta jako limit pro podzákonnou normotvorbu	92
<i>David Hejč</i>	
Reforma správního trestání a disciplinární delikty	102
<i>Ivo Keisler</i>	
Trends of the Legislation on Administrative Offences of the Russian Federation	122
<i>Anna Korepina</i>	
Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku	131
<i>Soňa Košičiarová</i>	
Administrative Sanctions in Immigration Law According to the Act on Foreigners (Poland)	151
<i>Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus</i>	

Sousedské konflikty jako přestupky dle nové úpravy odpovědnosti za přestupky	170
<i>Jakub Martínek</i>	
Financial Administrative Penalties New Regulation of the Polish Administrative Procedure.....	182
<i>Magdalena Michalak, Przemysław Kledziak</i>	
Odpovědnost za přestupky vojáků	194
<i>Adam Ondruch</i>	
Can Abuse of Rights Be a Fundament of Administrative Punishment?.....	207
<i>Jerzy Parcbomiuk</i>	
Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání	220
<i>Petr Průcha</i>	
K vybraným dopadům reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva z pohledu praxe ombudsmana.....	234
<i>Pavel Půček, Martin Studnička</i>	
Působnost nového přestupkového zákona ve vztahu k přestupkům spáchaným v cizině.....	255
<i>Eva Sigmundová</i>	
Ke koncepci nové úpravy správního trestání (několik poznámek).....	264
<i>Vladimír Sládeček</i>	
Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky	273
<i>Pavel Vetešník</i>	
Úvahy ku kodifikácii správneho práva trestného v podmienkach SR a jej rozsah	293
<i>Marián Vrabko, Bernard Pekár</i>	
Změny v oblasti postihů za přestupky ve světle reformy správního trestání	304
<i>Pavel Všetická</i>	

Zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek

Petr Černý

Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně;
Krajský soud v Ústí nad Labem, Česká republika

Abstract in original language

Nová právní úprava přestupkového práva sjednocuje i právní úpravu správních deliktů právnických osob dosud roztržštěných do zvláštních zákonů. Text se zabývá východisky, na kterých stojí nová právní úprava odpovědnosti právnické osoby za přestupek a věnuje se možnostem vyvinění (liberace) z objektivní odpovědnosti právnické osoby. Dále upozorňuje na důležitou novelizaci zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, která obsahuje nový liberační důvod podobný liberaci zakotvené v zákoně o přestupcích.

Keywords in original language

Zproštění odpovědnosti; objektivní odpovědnost; trestní odpovědnost.

Abstract

The article deals with the topic exoneration of misdemeanor liability of the legal person. According to the new Law of Offenses the legal person is not responsible for the offense if he proves that he has made every effort that may be required to prevent the offense. Although this is a frequent defense of legal entities, this strategy is rarely successful. The author tries on a case-by-case basis to describe the rules for the application of this institute. The article highlights an important amendment to Act No. 418/2011 Coll., on Criminal Liability of Legal Entities and their Prosecution, that is related to the topic.

Keywords

Exoneration of Misdemeanor; Objective Responsibility; Criminal Liability.

Přijetím nové právní úpravy přestupků zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), došlo i k částečnému sjednocení právní úpravy správních deliktů právnických osob roztržštěných do zvláštěných zákonů, a to do § 20 a § 21 zákona o přestupcích, přičemž dosavadní správní delikty jsou označeny jako přestupky.

Právní úprava § 20 a § 21 zákona o přestupcích si vzala inspiraci, jak z dosavadní teorie a praxe správních deliktů včetně judikatury správních soudů, tak i ze zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „TOPO“).

V úvodu si stručně připomeňme principy odpovědnosti právnické osoby za správní delikty, které byly převzaty i do současné právní úpravy zákona o přestupcích. Odpovědnost právnické osoby za přestupek je vystavěna na tzv. objektivní odpovědnosti, což mimo jiné znamená, že na rozdíl od přestupku fyzické osoby se nezkoumá zavinění, tj. vnitřní vztah k následkům jednání (úmysl, nedbalost, případně dobrá víra ve správnost jednání). Je to logické, neboť právnická osoba sama žádnou vůli nemá a její jednání se odvíjí od vůle fyzických osob, které za právnickou osobu jednají a jejichž odpovědnost za protiprávní jednání lze zkoumat samostatně. Jinými slovy objektivní odpovědnost právnických osob tak, jak je chápána, je odpovědností za následek, resp. výsledek.

V tomto směru lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 78/2016, ve kterém je uvedeno: „*Ke skutečnosti, že stěžovatelka nejednala se záměrem poškodit či ohrozit zájmy chráněné veterinárním zákonem (jednání mělo nedbalostní charakter), správní orgány přiblížily jako k polehčující okolnosti (viz str. 14 rozhodnutí žalované). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že jako polehčující okolnost nelze brát skutečnost, že pochybení způsobil konkrétní zaměstnanec stěžovatelky pověřený oblašováním zásilek krajské veterinární správy. Odpovědnost stěžovatelky je totiž objektivní, jedná se o odpovědnost za následek bez ohledu na zavinění. To, že pochybení způsobil řadový zaměstnanec a nikoliv např. statutární orgán či jiný vysoce postavený pracovník, rovněž není polehčující okolností.*

¹ Viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, 5 A 110/2001: „*Skutečnost, že subjekt, který se dopustil protiprávního jednání, jednal v dobré víře, nemůže být důvodem zproštění této sankční odpovědnosti. Takováto okolnost však i se zřetelem na ustanovení § 87 odst. 1 téhož zákona může mít vliv na stanovení výše uložené pokuty.*“

Stěžovatelka je povinna všechny své zaměstnance řádně proškolit o jejich pracovních povinnostech a řádné plnění pracovních povinností kontrolovat.“

V současnosti tak postačuje pouze to, že existuje určité protiprávní jednání, jehož se dopustila osoba jednající za právnickou osobu, resp. osoba, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné (srov. § 20 zákona o přestupcích), negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem.

Dle důvodové zprávy k § 20 zákona o přestupcích tím, že jsou povinnosti ukládány přímo právnickým osobám, je nepodstatné, která fyzická osoba jednala a případně, zda zaviněně, ale jde o to, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí pro to, aby splnila povinnosti, které jsou jí právním řádem uloženy. V rámci odpovědnosti za přestupky je pak ukládán správní trest právnické osobě za to, že osoby odpovědné za její řízení a fungování nezajistily splnění povinností jí uložených.

K objektivní odpovědnosti se pravidelně uvádí, že tato neznamena, že by právnická osoba odpovídala za protiprávní stav vyvolaný událostí (například povodní, úderem blesku, sesuvem půdy apod.). Správní orgán musí zjišťovat komu a jaké povinnosti zákon ukládá, z jakých příčin a za jakých okolností došlo k jejich porušení nebo nesplnění.² Judikatura a následně i doktrína dospěly k tomu, že objektivní odpovědnost má zjednodušit postavení příslušných správních orgánů při ukládání sankcí a ušetřit je obtížného a zdlouhavého dokazování.³

Ke správním deliktům byl před přijetím zákona o přestupcích ve specializovaných zákonech zakotven i tzv. liberační důvod, kterým se mohla právnická osoba své odpovědnosti za přestupek zprostit, a který byl převzat do § 20 odst. 1 zákona o přestupcích a zní: „*Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“

U některých správních deliktů ve speciálních zákonech uvedený liberační důvod chyběl, což dalo vzniknout teorii o absolutní odpovědnosti právnických osob (někde i osob fyzických podnikajících) za určité správní delikty,

² Např. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 320.

³ Srov. rozsudky NSS ze dne 9. 2. 2011, 1 As 112/2010; ze dne 27. 1. 2004, 3 As 3/2003. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

u nichž nebyl liberační důvod výslovně uveden.⁴ Došlo tak k tomu, že při naplnění znaků správního deliktu vůbec nebyl poskytnut prostor právnické osobě k obhajobě, že učinila vše, co bylo v jejích silách a co po ní bylo možno požadovat, aby se deliktní odpovědnosti zprostita.⁵ K vyvození absolutní odpovědnosti stačilo pouhé porušení či nesplnění povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě. Vzhledem k tomu, že mezi přítomností liberačního důvodu a jeho absencí v jednotlivých zákonech chyběla zjevná racionalita a fakticky tak docházelo k nerovnosti mezi pachateli správních deliktů, z nichž některým byla poskytnuta podstatně širší možnost obhajoby, byla tato teorie absolutní odpovědnosti kritizována pro svoji nepřiměřenou tvrdost a možnou nespravedlnost.⁶ Při tvorbě zákona o přestupcích byla absolutní odpovědnost záměrně vyloučena s tím, že i nadále se bude právní úprava správních deliktů řídit objektivní odpovědností.

Právě sjednocení právní úpravy správních deliktů (do přestupků právnických osob) s tím, že všem je umožněna stejná příležitost obhajoby směřující k tomu, že právnická osoba učinila vše, co po ní bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, lze považovat jednoznačně za pozitivní přínos nové právní úpravy. Dalším pozitivem je zakotvení omezení liberačního důvodu v § 21 odst. 2 zákona o přestupcích, který stanoví, že: „*Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.*“ Byť toto pravidlo platilo již dříve, jeho výslovná úprava zmenší počet předem k neúspěchu odsouzených obhajob přestupců a vyjasní předmět skutkového zkoumání, neboť právě nedostatečná kontrola ze strany právnické osoby

⁴ Např. § 102 z.č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, § 48 zák. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, nebo § 76–§ 77 zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

⁵ Srov. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2007, 1 As 17/2006; ze dne 23. 4. 2015, 6 As 97/2014; ze dne 9. 7. 2009, 7 As 17/2009. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

⁶ Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, 7 As 17/2009. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>; P. Mates v těchto případech doporučoval používat analogii a liberaci aplikovat (in MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, roč. 2016, č. 12, s. 25). Ostatně analogii k možnosti zprostit se odpovědnosti Nejvyšší správní soud aplikoval ve vztahu k fyzickým osobám v rozsudku ze dne 19. 9. 2014, 4 As 123/2014. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>, takže by nešlo o nic převratného.

byla častým důvodem pro nenaplnění liberačního důvodu, neboť právnícká osoba nečinila vše, co po ní bylo možno požadovat.

Podle důvodové zprávy k § 21 zákona o přestupcích se právnícká osoba zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečila splnění dotčené povinnosti. Jde však jen o opatření, která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly ze strany zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úroveň řízení apod.). Vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod. Pokud pro právníckou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, za přestupek odpovídat nebude.

Dosavadní přístup správních orgánů a judikatura k možnosti liberace u správních deliktů právníckých osob byly velmi přísné, fakticky omezující liberaci především na zásahy vyšší moci.⁷

K tématu se vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve věci sp. zn. 5 As 10/2015, ve které šlo o přípustné překročení zatížení náprav nákladních vozidel. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že jen plnění zákonných povinností rozhodně k liberaci nestačí a mimo jiné uvedl: *„Stěžovatel se nemůže zprostit své odpovědnosti odkazem na porušení povinnosti vlastními zaměstnanci, případně osobami, které při výkonu své činnosti používá. Účelem ustanovení obsahujícího liberační důvod je zabránění sankce ve zcela výjimečných případech, kdy by její uložení odporovalo jejímu smyslu. Přípuštěním navrhovaných liberačních důvodů (zabezpečení povinného školení řidičů) by mohlo být liberační ustanovení aplikováno ve velkém množství případů, a ztratilo by tak povahu výjimky z obecného pravidla, což by znamenalo obrožování veřejného zájmu. Značné překročení stanovených hodnot zjištěných při vážení vozidla poškozuje síť pozemních komunikací, ale rovněž obrožuje zdraví a život účastníků silničního provozu... Není povinností správních orgánů stěžovateli doporučovat, jakým způsobem má porušení právních předpisů předcházet.“*

⁷ Např. rozhodnutí České obchodní inspekce, ústřední inspektorát, ze dne 12. 4. 2013, sp. zn. ČOI 129326/12/4000. Dostupné z: <http://www.coi.cz/userdata/files/rozhodnuti/2013/duben-2013/2013-04-15-rozhodnuti-vena-trade-mo.pdf>

Naproti tomu v jednom z mála případů, kdy liberační důvod mohl být uplatněn, i když výslovně nebyl a bylo pouze konstatováno, že ke spáchání správního deliktu nedošlo, byl případ řešený Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 70/2015. Autobazaru bylo kladeno za vinu nesprávné poskytnutí informací o najetých kilometrech kupujícímu spotřebiteli. Ke zpochybnění sdělených údajů však došlo až nálezem servisní knížky kupujícím, která byla uschována ve vozidle v návodu k autorádiu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že činit autobazar odpovědný i za takovýto skutkový stav by nebylo správné a dospěl k závěru, že správní delikt nebyl spáchán.

Při aplikaci liberačního důvodu je tedy třeba, aby sama obviněná právnická osoba aktivně prokazovala, tedy předkládala nejen tvrzení, ale i důkazy k tomu, co všechno učinila, aby přestupku zabránila.⁸ Přitom jako měřítko je nutno vzít (ideální) subjekt pohybující se v daném oboru, u kterého nelze brát v úvahu aktuální subjektivní hospodářské obtíže. Pokud jsou některé aspekty symptomatické pro celý obor či odvětví, tedy týkají se všech subjektů pohybujících se v daném oboru, je nutno je zohlednit. Jestliže je například některá surovina či technologie pro konkrétní obor, ve kterém se pohybuje obviněná právnická osoba nedosažitelná, ale v jiném ano, nelze to po obviněné právnické osobě požadovat. Ačkoli nemusí správní orgán dávat návod přestupci, jak měl postupovat, přesto by představu o realitě a možnostech v daném odvětví měl mít, neboť jen tak může odlišit objektivní obtíže od subjektivních. Například pokud by právnická osoba nejen tvrdila, ale i prokázala, že některé kontrolní mechanismy (např. laboratorní testy) jsou pro ni neúnosné (např. trvají delší dobu než je spotřební doba obchodované suroviny), nelze jí nepoužití této technologie klást k tíži. Obdobné by mělo platit, i pokud by byly některé kontrolní mechanismy ekonomicky neúnosné ve vztahu ke zkoumaným produktům, pouhé prodražení produktu však samozřejmě jako liberační důvod uzнат nelze.⁹

⁸ Právě v aktivním prokazování naplnění liberačního důvodu právnické osoby často selhávají, neboť se sice často aplikace tohoto důvodu dovolávají, ale žádné důkazy k prokázání svých tvrzení nenavrhují.

⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, 4 As 123/2014. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Nyní je namístě zmínit se o vztahu TOPO a zákona o přestupcích. Vedle toho, že byl TOPO dle nejen důvodové zprávy k zákonu o přestupcích zjevnou inspirací k tvorbě právní úpravy, Nejvyšším správním soudem bylo vždy setrvale připomínáno, že že trestnost přestupků (i správních deliktů) se řídí obdobnými principy a pravidly, jakými se řídí trestnost trestných činů.¹⁰

S účinností od 1. 12. 2016 bylo do TOPO zavedeno ustanovení § 8 odst. 5, které zní: „*Právnícká osoba se trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabránila.*“¹¹

Trestní odpovědnost právnických osob je založena na zvláštní subjektivní odpovědnosti právnické osoby (nikoliv na objektivní odpovědnosti), která se projevuje především v zohlednění aktuálních možností předmětné právnické osoby, tedy dochází k zohlednění její subjektivní hospodářské a organizační situace. To je zdůrazněno i formulací „*na ní bylo možno spravedlivě požadovat*“, nelze však přehlédnout, že ustanovení § 8 odst. 5 TOPO a ustanovení § 21 zákona o přestupcích jsou si velmi blízká a měla by být v některých případech shodně aplikována. Jedná se o případy protiprávního jednání, kterému nemohla právnická osoba zabránit nejen ve vztahu ke své aktuální situaci, ve které se nacházela v době spáchání protiprávního jednání, ale nemohla by mu zabránit žádná právnická osoba v daném odvětví i při vynaložení požadovatelného úsilí o prevenci protiprávního jednání. Jinými slovy nebylo v silách právnické osoby (ani jiné srovnatelné právnické osoby) reálně zabránit protiprávnímu jednání fyzické osoby, jejíž jednání je jí přičitatelné.

Mám za to, že nelze jednoduše argumentovat, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je objektivní, a proto nelze k aplikaci § 8 odst. 5 TOPO vůbec přihlížet. Rozdíly zde samozřejmě jsou v tom, že liberační důvod

¹⁰ Z posledních rozhodnutí například potvrzení použití zásady „in dubio pro reo“ v rozsudku NSS ze dne 10. 3. 2016, 7 As 15/2016. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

¹¹ Nutno ovšem poznamenat, že toto ustanovení bylo do návrhu vloženo poslaneckou iniciativou proti vůli části odborné veřejnosti i Senátu, který s návrhem na vypuštění této novelizace návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně, která se ovšem přesvědčit nedala a novelizaci prosadila. Kriticky k této novelizaci i ŠAMAL, P. K trestní odpovědnosti právnických osob po novele provedené zákonem č. 183/2016 Sb. *Trestněprávní revue*, roč. 2016, č. 11–12, s. 247.

v trestním řízení zjišťuje a prokazuje orgán činný v trestním řízení, zatímco v řízení o přestupcích prokazuje liberační důvod sám obviněný z přestupku. Dále v případě trestněprávní odpovědnosti se zohledňuje subjektivní situace právnické osoby, v řízení o přestupcích nikoliv. Nicméně nelze aplikační praxi § 8 odst. 5 TOPO přehlížet, a to i vzhledem k tomu, že mezi přestupkovým a trestněprávním jednáním existuje zjevná prostupnost spočívající v postupování věci přestupkovými orgány orgánům činným v trestním řízení a obráceně. Ostatně Nejvyšší státní zastupitelství doporučuje při interpretaci a aplikaci ustanovení § 8 odst. 5 TOPO vycházet přiměřeně z judikatury k objektivní odpovědnosti a liberačnímu důvodu ve věcech přestupkových.¹²

Trestněprávní doktrína rozebírá poměrně obsáhle to, co by mělo být zkoumáno, aby bylo možno dospět k závěru o vyvinění právnické osoby.¹³ Stěžejním je zkoumání tzv. firemní kultury. To znamená, že základní otázkou je, jaká firemní kultura v organizaci vládne, jaký má obsah, zda systém řízení odpovídá tržním či odvětvovým standardům a hlavně, jak je ve skutečnosti prosazována. Zkoumá se zejména, co ukládá právní úprava právnické osobě za povinnosti, co obsahují vnitřní předpisy právnické osoby a zda obsahují nástroje proti páchání protiprávní činnosti, dále zda existuje etický kodex, soubor opatření k dodržování zásad a pravidel k dodržování firemní kultury (compliance program) atd. Spadají sem povinnosti řádného řízení a kontroly, včetně povinností k předcházení páchání trestné činnosti v rámci právnické osoby. Nutná vnitřní kontrolní činnost není omezována na opatření, k nimž jsou orgány právnické osoby povinny ze zákona, ale vztahuje se rovněž i na další opatření, jejichž provedení po nich lze spravedlivě požadovat.¹⁴

Lze mít za to, že byť případy vyvinění v přestupkových a trestních případech nebudou příliš časté, neboť jde o výjimečné případy, může časem dojít k rozkolu v aplikaci vyvinění, budou-li správní orgány a judikatura správních

¹² Metodický materiál NSZ, Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Průvodce novou právní úpravou pro státní zástupce, ze dne 29. 11. 2016, 1 SL 123/2016, s. 14. Dostupné z: <http://www.nsz.cz>

¹³ Např. ŠÁMAL, P. K trestní odpovědnosti právnických osob po novele provedené zákonem č. 183/2016 Sb. *Trestněprávní revue*, roč. 2016, č. 11–12, s. 247.

¹⁴ ŠÁMAL, P. Ještě k zavinění právnické osoby podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. *Právní rozhledy* roč. 2017, č. 5, s. 169.

soudů tak přísné jako dosud. Zejména lze očekávat rozdílný přístup při tzv. excesech fyzických osob. Lze to demonstrovat na případech zmiňovaných v metodickém materiálu NSZ k aplikaci § 8 odst. 5 TOPO.¹⁵

V prvním případě se jednalo o výkup odcizených věcí zaměstnancem právnické osoby provozující výkup sběrných surovin. Ve věci bylo zjištěno, že právnická osoba minimálně jednou ročně organizovala školení mj. zaměřená na výkup odcizených věcí a v průběhu trestního řízení bylo zjištěno pochybení pouze jednoho jejího výkupčího, a to již pravomocně odsouzeného, přičemž 11 zaměstnanců obžalované právnické osoby poukazovalo na to, že byli proškoleni v tom směru, aby věci, vykoupené právě uvedeným výkupčím, nevykupovali a sami by tak neučinili. Za této situace dospěl odvolací soud k závěru, že nelze bez důvodných pochybností dovést, že by orgány obžalované právnické osoby neprovedly taková opatření, která lze po nich spravedlivě požadovat.

V druhém případě právnická osoba prostřednictvím svých zaměstnanců užívala bez svolení oprávněného nelegálně instalovaný software.¹⁶ V daném případě sice nebyla zjištěna dostatečná opatření vedoucí k vyvinění právnické osoby, ale lze tento případ použít k následujícím úvahám. Představme si případ právnické osoby, které by zakázala svým zaměstnancům instalovat neschválený software. S tímto opatřením by byli zaměstnanci seznámeni, dále by instalaci softwaru nastavení počítačů neumožňovalo, například by bylo nutné schválení správce sítě. Přesto by některý zaměstnanec, třeba, aby si ulehčil práci, bezpečnostní software v počítači překonal a program instaloval a užíval. Je otázkou, zda při vědomí objektivní odpovědnosti právnické osoby, nejde právě o případ naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích. Mám za to, že ano.

Z dosavadního přístupu k liberaci ve správnětrestním řízení a z nastoupeného trendu posuzování vyvinění v trestním řízení vyplývá, že zatímco

¹⁵ Metodický materiál NSZ, Aplikace § 8 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Průvodce novou právní úpravou pro státní zástupce, ze dne 29. 11. 2016, 1 SL 123/2016, s. 10,12. Dostupné z: <http://www.nsz.cz>

¹⁶ Podle § 105 b odst. 1 písm. a) z.č. 121/2000 Sb., autorský zákon, se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že neoprávněně užije autorské dílo, umělecký výkon, zvukový či zvukově obrazový záznam, rozhlasové nebo televizní vysílání nebo databázi.

excesy fyzických osob (zaměstnanců) jako důvodu liberace se v přestupkovém řízení v zásadě nepřipouští, v trestním řízení lze tento důvod vyvinění aplikovat. Zde lze vidět do budoucna největší nebezpečí rozkolu trestněprávní a správněprávní judikatury ve věci vyvinění právnické osoby. Správní orgány a správní soudy se tak do budoucna budou muset zřejmě vyrovnávat i s argumentací judikatury k § 8 odst. 5 TOPO.

Literature

DĚDIČ, J., T. GRIVNA, F. PÚRY, a P. ŠÁMAL. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-116-1.

FENYK, J. a L. SMEJKAL. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-720-9.

MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, roč. 2016, č. 12. ISSN 1210-6348.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

ŠÁMAL, P. Ještě k zavinění právnické osoby podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. *Právní rozhledy*, roč. 2017, č. 5. ISSN 1210-6410.

ŠÁMAL, P. K trestní odpovědnosti právnických osob po novele provedené zákonem č. 183/2016 Sb. *Trestněprávní revue*, roč. 2016, č. 11–12. ISSN 1213-5313.

Contact – e-mail

Petr.Cerny@ujep.cz

Přestupky a správní delikty podle polského práva

Daria Danecka, Wojciech Radecki

The Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences
(Ústav právních věd Polské akademie věd), Poland

Abstract in original language

Cílem tohoto článku bylo představit pojem odpovědnosti v polském právu. Zahrnuty novelizace kodexu správního řízení. Byl diskutován fenomén konverze. V důsledku dlouhé evoluce se v polském právu složila poměrně ucelená soustava trestání za přestupky jako část trestního (nikoli správního) práva. Situace je odlišná na úseku odpovědnosti za správní delikty – polský zákonodárce nadále hledá řešení v rámci správního práva, ale je třeba upozorovat, že odpovědnost za správní delikty se postupně blíží trestní odpovědnosti.

Keywords in original language

Přestupky; správní delikty; správní odpovědnost; trestní odpovědnost; konverze.

Abstract

The purpose of this article was to present the concept of administrative and criminal liability in Polish law. The considerations include amendments to the Code of Administrative Procedure. The phenomenon of conversion has been discussed. As a result of a long evolution, a relatively comprehensive system of sanctions has been incorporated into Polish law as part of the criminal law (not administrative). It is different in the area of liability for administrative delict. The Polish legislator is still looking for solutions in the field of administrative law. It should be noted that the legislator gradually gives character criminal liability for administrative delicts.

Keywords

Misdemeanors; Administrative Delict; Administrative Liability; Criminal Liability; Conversion.

1 Vznik a vývoj polského moderního přestupkového práva

1.1 Meziválečný přestupkový zákon

Moderní polské přestupkové právo vzniklo vydáním prezidentem Polské republiky třech nařízeních (zákonné povahy) z 11. července 1932:

1. trestní zákoník¹,
2. právo o přestupcích²,
3. předpisy prováděcí trestní zákoník a právo o přestupcích³.

Podle čl. 1 Práva o přestupcích přestupkem byl čin zakázaný pod hrozbou trestu vazby až na 3 měsíce a pokuty až do 3000 zlotých (tehdy obrovská částka) nebo jednoho z těchto trestů.

Sice formálně přestupky byly odtrženy od trestního práva týkajícího se pouze zločinů a přečinů, ale spojitost trestního práva a přestupkového práva zdůrazňoval čl. 2 Práva o přestupcích, který stanovil, že některá ustanovení obecné části trestního zákoníku se aplikují také vůči přestupkům.

Pozoruhodný byl čl. 13 prováděcích předpisů, podle kterého se ustanovení obecné části přestupkového práva aplikovalo také vůči trestných činů předaných k rozhodování správním orgánům, i když byl za jejich spáchaní trest vyšší než uvedený v čl. 1 přestupkového práva. Je možné tedy hodnotit, že nejpodstatnějším prvkem rozlišujícím trestní právo a přestupkové právo byl prvek procesní povahy.

Řízením ve věcech přestupků byly pověřeny okresní orgány obecné státní správy, které používaly úpravu nařízení prezidenta Polské republiky z 22. března 1928 o trestněsprávním řízení⁴. Obviněnému s přestupku sloužilo právo podat žalobu na obecný soud.

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11. 7. 1932 Kodeks karny (DzU č. 60, poz. 571).

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11. 7. 1932 Prawo o wykroczeniach (DzU č. 60, poz. 572).

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11. 7. 1932 Przepisy wprowadzające Kodeks karny i Prawo o wykroczeniach (DzU č. 60, poz. 573).

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 o orzecznictwie karno-administracyjnym (DzU č. 38, poz. 365).

1.2 Povalečný zákon o trestněsprávním řízení

Tento právní stav se udržel v meziválečném období a v prvních letech po druhé světové válce. Podstatné změny nastoupily s vstoupením v účinnost zákona z 15. prosince 1951 o trestněsprávním řízení⁵, který zavedl instituce kolegi (jmenovaných pote jako trestněsprávní kolegia) umístěných při správních orgánech, ale vedoucích řízení v společenských (neprofesionálních) složeních. Podstatně bylo, že v letech 1951-1954 kolegia nemohly ukládat trest vazby, to mohl udělat pouze soud.

Tento nový právní stav platil několika let. Odpovědnost za přestupky byla tehdy jmenována jako trestněsprávní odpovědnost, a přestupkové právo jmenované jako trestněsprávní právo bylo zařazeno nikoli k trestnímu právu, nýbrž spíše k správnímu právu⁶.

Změna nastoupila už v roce 1954, kdy možnost ukládání vazby za vytržnictví a pote i za jiné přestupky se vrátila k kolegiám.

1.3 Kodifikace let 1969-1971

V kodifikacích let 1969–1971 byly schvaleny následující zákony:

- v oblasti trestního práva dva zákony z 19. dubna 1969:
 - trestní zákoník⁷,
 - zákoník trestního řízení (trestní řád)⁸,
- v oblasti přestupkového práva tři zákony z 20. května 1971:
 - zákoník přestupků⁹,
 - zákoník řízení ve věcech přestupků (přestupkový řád)¹⁰,
 - zákon o soustavě kolegií pro projednávání přestupků¹¹.

⁵ Ustawa z 15. 12. 1951 o orzecznictwie karno-administracyjnym (DzU č. 66, poz. 454; úplný text DzU 1966, č. 39, poz. 233).

⁶ RAJKOWSKI, R. *Právo karno-administracyjne Polski Ludowej [Trestně-správní právo Lidového Polska]*. Varšava: Wydawnictwo Prawnicze, 1955, s. 41–42.

⁷ Ustawa z 19. 4. 1969 Kodeks karny (DzU č. 13, poz. 94).

⁸ Ustawa z 19. 4. 1969 Kodeks postępowania karnego (DzU č. 13, poz. 96).

⁹ Ustawa z 20. 5. 1971 Kodeks wykroczeń (DzU č. 12, poz. 114) – nadále platný v úplném znění DzU 2015, poz. 1094.

¹⁰ Ustawa z 20. 5. 1971 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU č. 12, poz. 116).

¹¹ Ustawa z 20. 5. 1971 o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (DzU č. 12, poz. 118).

Teto tři přestupkové zákony vstoupily v účinnost 1. ledna 1972. Zanechano tehdy použití pojetí „trestně-správní právo“ a „trestně-správní odpovědnost“, které se staly neadekvátní nové podobě přestupkového práva. Toto právo začalo být považovane buď jako samostatné právní odvětví mající čtne souvislosti jak s trestním právem, tak se správním právem¹², nebo jako zvláštní oblast trestního práva¹³. Posleze vstoupení v platnost zákoníku přestupků převahu získal názor, že mezi trestnými činy na jedné straně a přestupky na straně druhé neexistují rozdíly, které by opodstatňovaly teze o jejich kvalitativní odlišnosti. Ony jsou činy kvalitativně totožne, odlišující se pouze mírou společného jim znaku společenské nebezpečnosti (dnes – společenské škodlivosti): větší při trestných činech, menší při přestupcích¹⁴. To je prvek společný z českým právem, ale na rozdíl od českého práva polský zákonodárce v čl. 10 zákoníku přestupků zavedl tzv. ideální souběh trestných činů a přestupků. Podle tohoto ustanovení jeden čin může být současně trestným činem a přestupkem. Orgány trestního a přestupkového řízení rozhodovaly samostatně, ale vykonávalo se pouze přísnější trest.

Dnes spíše není pochybnosti, že odpovědnost za přestupky je trestní odpovědnosti avšak o redukovaných právních konsekvencích¹⁵. Co nejvyšše je možné tvrdit, že kategorie trestní odpovědnost může být teoreticky vyjadřována:

- *sensu stricto* jako odpovědnost výhradně za trestné činy (zločiny a přečiny),
- *sensu largo* jako odpovědnost za trestné činy (zločiny a přečiny) plus odpovědnost za přestupky.

Kodifikace přestupkového práva z roku 1971 byla už kodifikací úplně samostatnou v tom smysle, že ani zákoník přestupků neodkazoval na trestní zákoník, ani zákoník řízení ve věcech přestupků neodkazoval na zákoník trestního řízení. Z procesní stránky byla to kodifikace kompletní, z hmotné

¹² A. Marek, *Polskie prawo wykroczeń [Polské právo přestupků]*, „Wydawnictwo Prawnicze“ Varšava 1981, s. 13.

¹³ Z. Gostyński, *Pravo o wykroczeniach [Právo o přestupcích]*, „Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego“ Katowice 1982, s. 13.

¹⁴ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach [Model polského práva o přestupcích]*, „Ossolineum“ Vratislavie 1974, s. 20.

¹⁵ A. Marek, *System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne [System trestního práva. Tom 1. Obecné otázky]*, C. H. Beck, Varšava 2010, s. 46.

stranky už nikoli, protože vedle zákoníku přestupků platily četné zákony obsahující skutkové podstaty přestupků, ke kterým bylo třeba aplikovat ustanovení obecné části zákoníku přestupků.

Zákoník přestupků převzal koncept zavedený pět let dříve zákonem z 17. června 1966 o předání některých drobných trestných činů jako přestupky k trestně-správnímu řízení¹⁶. Tento koncept spočíval v tom, že dosavadní jednotné trestné činy, zejména krádež, přivlastnění a ničení nebo poškození věci, se staly přestupky, jestliže hodnota (při krádeži) nebo škoda (při ničení nebo poškození) nepřekročila tzv. hraniční částky, která tehdy byla určena na 300 zlotych v roce 1966, a 500 zlotych v roce 1971. V následství krádež byla přestupkem, jestliže hodnota věci nebyla vyšší než 500 zlotych, a trestným činem, jestliže byla vyšší. Obdobně ničení nebo poškození věci: škoda do 500 zlotych – přestupek, škoda vyšší – trestný čin. Tento koncept se udržel dodnes, ale v roce 2013 hraniční částka byla vymezená na úrovni ¼ mormativně určené minimální měsíční platy, co v roce 2014 dávalo částku 420 zlotych, w roce 2015 – 437,50 zlotych, v roce 2016 – 462,50 zlotych, v roce 2017 – 500 zlotych, v roce 2018 – 525 zlotych (asi 123,50 €). To je řešení obdobne českému podle § 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ale v Polsku – na rozdíl od české úpravy – podvod je vždy trestným činem.

1.4 Ústava Polské republiky, nový trestní zákoník a změny hmotného a procesního přestupkového práva

Schvalená 2. dubna 1997 Ústava Polské republiky¹⁷, která – po přijetí v referendum – vstoupila v účinnost 17. října 1997 přinesla velice významný čl. 237, podle kterého kolegia měly fungovat ještě 4 roky od vstoupení Ústavy v účinnost, pote jejich úkoly – rozhodování ve věcech přestupků – měly převzat obecné soudy.

Posleze byly vydane 6. června 1997 nové kodifikační akty trestního práva: trestní zákoník¹⁸ a zákoník trestního řízení¹⁹. V oblasti přestupkového

¹⁶ Ustawa z 17. 6. 1966 o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (DzU č. 23, poz. 149).

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2. 4. 1997 (DzU č. 78, poz. 483).

¹⁸ Ustawa z 6. 6. 1997 Kodeks karny (úplné znění DzU 2016 poz. 1137).

¹⁹ Ustawa z 6. 6. 1997 Kodeks postępowania karnego (úplné znění DzU 2017, poz. 1904).

práva následkem nové trestní kodifikace byla uskutečněna zákonem z 28. srpna 1998 velká novelizace zákonů upravujících otázky odpovědnosti za přestupky²⁰.

Ohledně procesního přestupkového práva zákonodárce měl na zřeteli povinnost vyplývající z čl. 237 Ústavy a připravil nový zákoník řízení ve věcech přestupků²¹, který schvaleny 24. srpna 2001 vstoupil v účinnost přesně v termíně požadovaném Ústavou – 17. října 2001. Pozoruhodné je, že tento zákoník není úplně samostatný, protože přikazuje přiměřeně aplikovat asi 250 článků zákoníku trestního řízení. Oproti tomu v polském přestupkovém řízení – na rozdíl od českého a také slovenského práva – nikdy se nepoužije obecné předpisy o správním řízení, což je jednoduchým důsledkem toho, že v Polsku odpovědnost za přestupky je trestní, nikoli správní odpovědnosti. Ode dne vstoupení v účinnost zákoníku řízení ve věcech přestupků jediným orgánem, který může uložit trest za přestupek, je obecný (nikoliv správní) soud (jedinou výjimkou ze zásady vylučnosti soudů je blokové řízení ve věcech přestupků). Tento princip vylučnosti obecných soudů je doplňkovým argumentem podporujícím tezi, že přestupkové právo je částí trestního práva.

1.5 Současný stav přestupkového práva

Schvalený v roce 1971 a mnohokrát novelizovaný zákoník přestupků nadále platí. Je on tvořeny obecnou a zvláštní částí. Obecná část je rozdělena mezi sedm hlav upravujících: zásady odpovědnosti (čl. 1–17), tresty, trestné prostředky a zásady jejich ukládání (čl. 18–39), použití nástrojů vyhovného působení (čl. 40–41), podmíněné odsouzení trestem vazby (čl. 42–44), promlčení uložení a výkonu trestu, zahlazení osouzení (čl. 45–46), vysvětlení zákonných pojmů (čl. 47), vztah k zvláštním zákonům (čl. 48). Zvláštní část zákoníku obsahuje skutkové podstaty přestupků v dvanacti hlavách, totiž přestupky proti: veřejnému pořádku a klidu (čl. 49–64), státním, samosprávním a společenským institucím (čl. 65–69), bezpečnosti osob

²⁰ Ustawa z 28. 8. 1998 o zamianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (DzU č. 113, poz. 717).

²¹ Ustawa z 24. 8. 2001 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU č. 106, poz. 1148), platný v úplném znění – DzU 2016 poz. 1713).

a majetku (čl. 70–83), bezpečnosti a pořádku v dopravě (čl. 84–103a), osobě (čl. 104–108), zdraví (čl. 109–118), majetku (čl. 119–131), zajmům spotřebitelů (čl. 132–139a), veřejné obcečnosti (čl. 140–142), zařízením veřejné prospěšnosti (čl. 143–145), evidenční povinnosti (čl. 146–147) a přestupky lesního, polního a zahradního škodnictví (čl. 148–166).

Vedle zvláštní části zákoníku přestupků skutkové podstaty přestupků jsou obsaženy ve zvláštních zákonech. Ustanovení zvláštních zákonů obsahující skutkové podstaty přestupků dohromady tvoří tzv. mimokodexné právo přestupků. Autoři jednoho z novších komentářů k zákoníku přestupků²² ukazují 145 zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků²³.

Na základě čl. 48 zákoníku přestupků k přestupkům, kterých skutkové podstaty jsou obsaženy v jiných zákonech, se aplikuje ustanovení obecné části zákoníků přestupků, ledaže tyto zákony stanoví jinak.

Podle čl. 1 § 1 zákoníku přestupkem je čin společensky škodlivý zakázaný zákonem platným v době jeho spachání pod hrozbou trestu vazby, omezení svobody, pokuty až do 5000 zlotých (asi 1176 €) nebo důtky. Zákonná definice přestupku je založena na dvou prvcích:

- materialním vyjádřeným společenskou škodlivostí v smysle ohrožení řádného uspořádání a rozvoje společenských vztahů,
- formálním určujícím ohrožení trestem předpokladaným zákonem; tresty za přestupky jsou pouze:
 - vazba v rozměře od 5 dnů až do 30 dnů; trest vazby je považován jako výjimečný – podle čl. 35 zákoníku vazbu je možné uložit jen za úmyslný přestupek, jestliže zároveň pro uložení vazby přesvědčuje závažnost činu nebo okolnosti věci svědčí o demoralizace pachatele nebo způsob jeho jednání je zvláště zavrženíhodný,
 - omezení svobody vždy v rozměře 1 měsíce; podstatou omezení svobody je povinnost společensky prospěšné bezplatné práce od 20 až do 40 hodin,

²² M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz (Zákoník přestupků. Komentář)*, C. H. Beck, Varšava 2016, s. 54–65.

²³ Pro porovnání: v roce 2000 – 92 zákonů, v roce 2006 – 126 zákonů, v roce 2011 – 140 zákonů, v roce 2013 – 146 zákonů.

- pokuta od 20 zlotych až do 5000 zlotych; je třeba však spozorovat, že v některých zvláštních zákonech jsou pokuty významně větší než kodexné maximum, sahající 100 000 zlotych²⁴,
- důtka, kterou je možné uložit, jestli je ukazana v sankci, a v rámci mimořádného zmírnění trestu – vždy.

Vedle trestů zákonodárce zavedl také trestné prostředky vymezeny v čl. 28 § 1 zákoníku přestupků: zákaz řízení motorových vozidel, přepadnutí věci, zadostiučinění, povinnost náhradit škodu, zveřejnění rozsudku zvláštním způsobem, jine trestné prostředky určene zákonem²⁵. Zásada ukládání trestných prostředku vyjadřena v čl. 28 § 2 zákoníku přestupků je taková, že je možné uložit, jestliže jsou předkladané v zvláštním ustanovení, a obligatorně se je uklada, jestliže zvláštní ustanovení tak stanoví.

2 Správní delikty

2.1 Vznik správních deliktů

Sice odpovědnost za správní delikty se objevovala už v letech 50. minulého století, ale spíše jako výjimka. Větší význam získala v letech 70. a zejména v letech 80. Příkladem slouží zákon z 31. ledna 1980 o ochraně a tvorbě životního prostředí²⁶, který v oddílu VII „Trestní ustanovení“ obsahoval skutkové podstaty:

- přestupků v čl. 106,
- trestných činů v čl. 107–109,
- správních deliktů v čl. 110.

V tomto, ale také v některých jiných zákonech se objevovala svérázná „penální triada“: trestné činy – přestupky – správní delikty, ale odpovědnost za trestné činy a přestupky byla pouze odpovědnosti fyzických osob, zatímco odpovědnost za správní delikty byla pouze odpovědnosti právnických osob

²⁴ Například všechny přestupky podle čl. 45-47 zakona z 10. července 2008 o těžebních odpadech [ustawa z 10. 7. 2008 o odpadach wydobywczych – úplné znění DzU 2017, poz. 1849] jsou zakazány pod hrozbou alternativně pokuty až do 100 000 zlotych nebo vazby. Není pochybnosti, že tyto činy jsou přestupky a ne trestné činy.

²⁵ Například zákaz lovu ryb podle čl. 27a a 27 b rybařského zákona z 18. dubna 1985 [ustawa z 18. 4. 1985 o rybactwie śródlądowym – úplné znění DzU 2015 poz. 652].

²⁶ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU. č. 3, poz. 6; úplné znění DzU 1994 č. 49, poz. 196).

a jiných organizačních jednotek. Teprve postupně v letech 90. a zejména v 21. století odpovědnost za správní delikty byla rozšiřována na fyzické osoby, nejen vedoucí hospodářskou činnost, ale také na jiné.

Posleze vstoupení v účinnost trestního zákoníku z roku 1997 a změn zákoníku přestupků zavedených v roce 1998 se složila v polském právu terminologická konvence, podle které trest finanční povahy se jmenuje:

- ohledně trestných činů – pokutou (v polštině – *grzywna*),
- ohledně přestupků – trestem pokuty (v polštině – *kara grzywny*),
- ohledně správních deliktů – peněžitým trestem (w polštině – *kara pieniężna*).

Je třeba však obzvláště podtrhnout, že pojem „správní delikt“ není v Polsku zákonným pojmem. Žadný zákon jej nepoužívá, ale je to pojem běžně používaný právní vědou a soudní judikaturou.

2.2 Modele odpovědnosti za správní delikty

V 21. století nastoupilo zřejmé zrychlení stanovení správních deliktů vedle trestných činů a přestupků a mnohdy také v místo dosavadních přestupků a dokonce i trestných činů. Na rozdíl od trestných činů a přestupků peněžitě tresty se ukládá nejen fyzickým osobám, ale také právnickým osobám a organizačním jednotkám bez právní subjektivity.

Během historického rozvoje se vytvořily tři hlavní modely odpovědnosti za správní delikty: model tarifní (sazebnikový), model svobodného ukládání pokut v hranicích od minimální do maximální, model smíšený.

Nejpodstatnějším příkladem tarifního modelu ukládání peněžitých trestů je zákon z 27. dubna 2001 – Právo ochrany životního prostředí¹. Jeho fungování ukažeme na příkladě znečišťování ovzduší. Podle čl. 298 odst. 1 bod 1 tohoto zákona vojvodský inspektor ochrany životního prostředí ukládá správní peněžitý trest za překročení množství nebo druhu plynů nebo prachů dovolených povolením. Předpisy o poplatcích uvádí sazby za zavedení určených plynů nebo prachů do ovzduší. V případě překročení dovoleného limitu sazby vzhledem překročení se násobi dššetima a součin dáva vyše peněžitého trestu.

Tarifní model ukládání peněžitých trestů zavedl zákonodárce také v zákoně z 16. dubna 2004 o ochraně přírody²⁷ za kácení dřevin bez vyžadaného povolení. Příslušný orgán zjistuje obvod kmenu ve výši 130 cm, bere z předpisu o poplatcích sazbu za 1 cm kmenu v závislosti od druhu kmenu, nasobí obvodem a ještě dvěma a výsledek určuje výše peněžitého trestu.

Relativně určité peněžitě tresty odpovídají druhému modelu vymezujícímu minimum a maximum nebo pouze maximum. Zákonodárce vymezuje dolní a horní nebo jen horní výše peněžitého trestu, ale v takovém případě stanoví, jaké okolnosti orgán (například vojvodský inspektor ochrany životního prostředí) je povinen brát v úvahu při ukládání peněžitého trestu (direktivy ukládání peněžitých trestů).

Dva příklady:

- Zákon z 20. ledna 2005 o recyklaci autovraků²⁸;
podle čl. 53a vojvodský inspektor při ukládání peněžitého trestu od 10 000 až do 300 000 zlotych za protiprávné rozebírání autovraku vně demontažní stanice je povinen zohlednit stupeň škodlivosti činu, zejména rozsah porušení, množství odpadů, druh ohrožení a okolnosti případného předchozího porušení předpisů o odpadech,
- Zákon z 14. prosince 2012 o odpadech²⁹;
tento zákon v čl. 194 obsahuje devět typů správních deliktů, za které se ukládá peněžitý trest ve výši od 1000 až do 1 000 000 zlotych; při určení konkrétní výše vojvodský inspektor podle čl. 199 je povinen zohlednit druh porušení a jeho vliv na život a zdraví lidí a životní prostředí, čas trvání porušení a rozsah vedene činnosti, a také je povinen vzít v úvahu účinky těchto porušení a rozsah ohrožení.

Třetí „smíšený“ model spočívá v tom, že za některé správní delikty se ukládá peněžitý trest v neohebné výše, za některé jinak. Příkladem slouží zákon

²⁷ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (DzU 2016 poz. 2134).

²⁸ Ustawa z 20. 1. 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (DzU 2016 poz. 803).

²⁹ Ustawa z 14. 12. 2012 o odpadach (DzU 2016, poz. 1987).

z 13. zaří 1996 o udržení čistoty a pořadku v obcích³⁰, v které máme čtyři způsoby stanovení pokut:

1. bezohledně určitou částkou,
2. vymezením minimum a maximum,
3. součinem částky a času trvání porušení,
4. velmi komplikovanou metodou založenou na nedosahnutí vyžadovaných ukazatelů recyklace nebo jiného použití komunálního odpadu.

V principě už samotne porušení zakazu nebo příkazu vplyvajícího přímo z právního ustanovení nebo ze správního rozhodnutí je podmínkou uložení peněžitého trestu. Není třeba brát v úvahu zavinění pachatele porušení, což znamená, že podmínkou je pouze objektivná protiprávnost³¹.

Je třeba podotknout, že v polském právním pořadku do 30. května 2017 neexistoval žádný obecný zákon, který by vymezoval zásady trestání za správní delikty. Řízení probíhalo na základě obecných předpisů o správním řízení, ale neexistovaly zvláštní úpravy týkající se ukládání trestů. Každý jednotlivý zákon sam stanovil vyše peněžitých trestů, a vůči těch relativně určitých správidla také okolnosti, které orgán je povinen zohlednit. V následství jednotlivé řešení můžou se lišit a fakticky se liší jak z pohledu předpokladů odpovědnosti, vyše pokut, okolnosti, které se bere v úvahu, tak například také z pohledu lhůty promlčení trestání. Tento právní stav se částečně změnil 1. června 2017, kdy vstoupila v účinnost novelizace kodexu správního řízení, o čem ještě řeč bude.

2.3 Nové jevy na úseku odpovědnosti za správní delikty v zákonodárství

Nové jevy je možno spatrovat v zohlednění subjektivní stránky, stavu krajní nouzi a zavedení liberačních důvodů.

³⁰ Ustawa z 13. 9. 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU 2017, poz. 1289).

³¹ M. Stahl, *Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [Úvod. Správní sankce – stěžejní problémy], [in:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicka, (ed.), *Sankcje administracyjne* [Správní sankce], Wolters Kluwer Varšava 2011, s. 17 a nasl.

Výrazným příkladem zavězení subjektivní stranky správních deliktů je zákon z 29. června 2007 o mezinárodním přemístování odpadů³², který obsahuje mezi jiné sankce za porušení nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006 ES z 14. června 2006 o přemístování odpadů. Ohledně některých správních deliktů zákonodárce vyžaduje zjištění zavinění at' i nedbalostní.

Z pohledu odpovědnosti za správní delikty zajímavé jsou přeměny předpisů o ochraně dřevin. Už zmíněný zákon z 16. dubna 2004 o ochraně přírody v původním znění upravil právní nástroje ochrany dřevin v podobě:

- požadavku povolení samosprávním orgánem ke kácení dřevin (čl. 83 odst. 1), ledaže zvláštní ustanovení (čl. 83 odst. 6) osvobozují od povinnosti získat povolení,
- poplatku za kácení dřevin na základě povolení (čl. 84 odst. 1), ledaže zvláštní ustanovení (čl. 86) osvobozují od povinnosti platit poplatek,
- odpovědnosti za správní delikt spočívající v kácení dřevin bez vyžadovaného povolení (čl. 88 odst. 1 bod 2).

Tato otázka byla předmětem nálezu Ústavního soudu z 1. července 2014, v kterém soud uznal, že správní orgán je povinen zohlednit okolnosti konkrétního případu, včetně sprostění odpovědnosti z důvodu krajní nouze³³. Důsledkem nálezu byl zákon z 25. června 2015 o změně zákona o obecní samosprávě a některých jiných zákonů³⁴, kterým zákonodárce mj. zavedl v čl. 89 zákona o ochraně přírody nový odst. 7, podle kterého v případě odstranění nebo zničení stromu nebo keřů nebo poškození stromu v okolnostech opodstatněných stavem krajní nouze se neukládá peněžitý trest.

Problem spočívá v tom, že polské správní právo – na rozdíl od například českého zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – nevymezuje stavu krajní nouze. Řešením je sahnout k čl. 16 zákonníku přestupků, který stav krajní nouze zařazuje k okolnostem vylučujícím protiprávnost. Tento článek je založen na zásadach:

1. subsidiarity – nebezpečí nebylo možno odvrátit jinak,

³² Ustawa z 29. 6. 2007 o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (původní text – DzU 2007, č. 124, poz. 859, úplný text – DzU 2015 poz. 1048).

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1. 7. 2014 – SK 6/12.

³⁴ Ustawa z 25. 6. 2015 o zamianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1045).

2. proporcionality – následek není zřejmě vyšší hodnoty než zahraničně blaho.

Nová úprava čl. 89 odst. 7 zákona o ochraně přírody je příkladem nutnosti sahnout k trestnímu právu (právo přestupků je podle polské koncepce trestním právem) aby řešit otázku správního práva.

Přesvědčivým příkladem prvenství, které polský zákonodárce dává odpovědnosti za správní delikty ve vztahu k odpovědnosti za trestné činy a přestupky, a zároveň názorným příkladem liberačního důvodu je novelizace zákona z 28. září 1991 o lesích³⁵. Objevila se potřeba zavedení v polské právo sankcí za porušení předpisů Evropské unie o obchodování dřevem. Mohlo by se zdát, že porušení unijních předpisů by mělo být trestným činem s ohledem na stupeň společenské škodlivosti a mezinárodní prvek; to by bylo shodné s tradicí polského trestního práva. Ale zákonodárce vybral jinou cestu – zákonem z 20. března 2015 o změně lesního zákona a některých jiných zákonů³⁶ zavedl v lesní zákon hlavu 9a „Správní peněžitě tresty“ složenou s čl. 66a-66h. Skutkové podstaty správních deliktů jsou obsaženy v čl. 66a-66e.

Podle čl. 66f odst. 1 peněžitě tresty ukládá v případě čl. 66a – orgán finanční správy, v případech čl. 66b-66e – vojvodský inspektor ochrany životního prostředí. Podle čl. 66f odst. 2 při vymezování výše peněžitě trestu je třeba zohlednit druh a rozsah porušení, včetně jeho vliv na životní prostředí, hodnotu dřeva nebo výrobků s dřeva, dosavadní činnost subjektu, který se dopustil porušení, a také účinky porušení.

Velmi zajímavý je čl. 66f odst. 3, podle kterého jestliže okolnosti věci a důkazy ukazují, že k porušení došlo následkem události nebo okolnosti, kterým subjekt, jenž se dopustil porušení, nemohl zabránit, příslušný orgán ustoupí od náložení peněžitě trestu a řízení zamítne.

³⁵ Ustawa z 28. 9. 1991 o lasach (původní text – DzU 1991, č. 101, poz. 444, úplný text – DzU 2017 poz. 788).

³⁶ Ustawa z 20. 3. 2015 o zmianie ustawy o lasach oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 671).

To je nějaká obdoba českého liberačního důvodu podle § 21 zákona č. 250/2016 Sb., ale v Polsku je to ustanovení jednotlivého zákona, nikoli obecný přístup. Avšak, jako už jsme uvedli, taková myšlenka se objevuje v několika nálezů polského Ústavního tribunálu.

3. Konverze trestní odpovědnosti v správní odpovědnost

Polský zákonodárce pořad častěji dělá konverze trestní odpovědnosti, především za přestupky, ale někdy i za trestné činy v správní odpovědnost. Konverze spočívá v přetváření činu doposud považovaného jako přestupek nebo trestný čin v správní delikt stihany peněžitým trestem v správním konání. Za účelem konverze zákonodárce zrušuje ustanovení zákona, v kterém byla skutková podstata přestupku nebo trestného činu, posleze skutkovou podstatu zavádí v ustanovení tohoto nebo jiného zákona, ale v novém znění to už je správní delikt, nikoli přestupek ani trestný čin.

Mechanismus konverze můžeme spozorovat na třech příkladech.

První příklad to změny zákonodarství o pokusech na zvířatech. Samostatný zákon byl schválen 21. ledna 2005 jako zákon o pokusech na zvířatech³⁷ obsahující hlavu 8 „Trestní ustanovení“ a v něj skutkové podstaty trestných činů³⁸ v čl. 38-41 a přestupků v čl. 42-46; úpravy správních deliktů nebylo. Tento zákon byl nahrazen zákonem z 15. ledna 2015 o ochraně zvířat používaných k vědeckým a vzdělávacím účelům³⁹. Nový zákon obsahuje hlavu 9 „Trestní ustanovení“, a v něj skutkové podstaty pouze trestných činů v čl. 66-68 a hlavu 10 „Správní tresty“, v které máme pouze správní delikty v čl. 69-72. Úpravy přestupků už není. Většina dosavadních přestupků podle čl. 42-46 zákona z roku 2005 se stala správními delikty podle čl. 69 zákona z roku 2015.

Druhý příklad to zákon z 12. prosince 2003 o obecné bezpečnosti výrobků⁴⁰. V původním znění zákon obsahoval hlavu 5 „Trestní předpisy“ a v ní čl. 34-36 obsahující skutkové podstaty trestných činů. Novelizačním

³⁷ Ustawa z 21. 1. 2005 o doświadczeniach na zwierzętach (DzU č. 33, poz. 289).

³⁸ V Polsku neplatí zásada, že skutkové podstaty trestných činů mohou být pouze v trestním zákoníku. Ony mohou být také v zvláštních zákonech. Máme více než 60 zákonů obsahujících skutkové podstaty trestných činů.

³⁹ Ustawa z 15. 1. 2015 o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych i edukacyjnych (DzU poz. 266).

⁴⁰ Ustawa z 12. 12. 2003 o ogólnym bezpieczeństwie produktów (DzU č. 229, poz. 2275).

zákonem z 12. ledna 2007⁴¹ zrušeno hlavu 5, a v její místo zákonodárce zavedl hlavu 4a „Správní tresty“. Jediný čl. 33a hlavy 4a zavedl odpovědnost za správní delikty, které podle zrušených č. 34-36 byly trestnými činy.

Nejvýraznějším třetím příkladem konverze je změna jednoho ustanovení zákona z 20. ledna 2005 o recyklaci autovraků⁴². Obsahem hlavy 8 „Trestní ustanovení“ (čl. 44-53) byla (a je) úprava odpovědnosti pouze za přestupky. Čl. 50 tohoto zákona v původním znění zavedl odpovědnost za přestupek (trest pokuty od 20 až do 5000 zlotych) projednávány soudem, který měl jej uložit tomu, kdo vně demontažní stanice:

odstraňoval z autovraků části nebo latky nebezpečné pro životní prostředí, včetně těkutin,

vymontovyval z autovraků předměty vybavení nebo části, které se hodily k opětovnému užitku,

vymontovyval z autovraků části, které se hodily k odzískání nebo recyklaci.

Zákonem z 22. ledna 2010 o změně mj. tohoto zákona⁴³ zákonodárce zrušil čl. 50 zákona o recyklaci autovraků a v jeho místo zavedl novou hlavu 8a tohoto zákona „Peněžitý trest“, v které nacházíme jen jeden čl. 53a identický jako zrušený čl. 50, ale činy vymezené v jeho třech bodech už nejsou přestupky, ale správní delikty, za které vojvodský inspektor ochrany životního prostředí uloží peněžitý trest od 10 000 zlotych (500-krotná zvyška v porovnání se zrušeným čl. 50) až do 300 000 zlotych (60-krotná zvyška v porovnání se zrušeným čl. 50). Z hmotněprávního hlediska jde o identické činy, ale podle nového právního stavu:

odpovědnost nese nejen fyzická osoba, ale také právnická osoba nebo jiná organizační jednotka,

trest uloží nikoli soud, ale správní orgán – vojvodský inspektor ochrany životního prostředí správním rozhodnutím,

odvolání projednává Hlavní inspektor ochrany životního prostředí,

⁴¹ Ustawa z 12. 1. 2007 o zmianie ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów (DzU č. 35, poz. 215).

⁴² Ustawa z 20. 1. 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (původní text – DzU 2005, č. 25, poz. 202, úplný text – DzU 2016 poz. 803).

⁴³ Ustawa z 22. 1. 2010 o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (DzU č. 28, poz. 145).

žalobu možno podat u správního (nikoli obecního) soudu, pote případně kasační žalobu u Nejvyššího správního soudu.

4. Atraktivita správních deliktů

Složila se úplně paradoxní situace. Zákoník přestupků, zpracovaný v 70. letech minulého století, je velmi pečlivou kodifikací, ale dnes větší význam má odpovědnost za správní delikty, která však do 31. května 2017 neměla obecného zákona o zásadách takové odpovědnosti, úpravy byly *a casu ad casum* v jednotlivých zákonech, které ukazují neopodstatněné odlišnosti.

Vyvstává otázka, co rozhoduje o atraktivnosti správní odpovědnosti na rozdíl od trestní odpovědnosti (za trestné činy a přestupky) v polském právu. Myslíme, že především možnost stíhání nejen fyzických osob, ale také právnických osob a jiných organizačních jednotek. Podle polského práva za přestupky odpovídají pouze fyzické osoby. Za trestné činy mohou sice odpovídat také právnické osoby a jiné kolektivní subjekty podle zákona z 28. října 2002 o odpovědnosti kolektivních subjektů za činy zakázané pod hrozbou trestu⁴⁴, ale fatalní koncepce zákona, podle které teprve právomocné odsouzení fyzické osoby je podmínkou odpovědnosti kolektivního subjektu, působí, že odpovědnost kolektivních subjektů je, zejména v oblasti životního prostředí, spíše teoretická.

Dalším argumentem je to, že správní odpovědnost je v podstatě odpovědností bez ohledu na zavinění, zatímco zavinění je podmínkou odpovědnosti za trestné činy a přestupky.

Nakonec správní odpovědnost uplatňují správní orgány, což je rychlejší a jednodušší než odpovědnost před obecním soudem.

Na základě postupného, výše ukazaného, přibližování trestní a správní odpovědnosti v polské vědě se objevil názor o tříčlenné trestní odpovědnosti v oblasti životního prostředí:

sensu stricto – za trestné činy,

sensu largo – za trestné činy a za přestupky,

⁴⁴ Ustawa z 28. 10. 2002 o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (úplný text – DzU 2016 poz. 1541).

sensu largissimo – za trestné činy, za přestupky a za správní delikty⁴⁵.

Je to názor ojedinělý, ale zejména pořad častější jev konverze dosavadních nejen přestupků, ale dokonce i trestných činů v správní delikty poskytuje vážné argumenty pro něho.

5. Novelizace kodexu správního řízení

Polský zákonodárce je vědom nedostatků obecné úpravy odpovědnosti za správní delikty, ve které chybí zákon o zásadách takové odpovědnosti. Aby částečně odstranit touto mezeru zákonodárce se rozhodl zavést příslušné předpisy v zákon z 16. června 1960 – Kodex správního řízení⁴⁶, který mnohokrát novelizovány nadále platí. Udělal to zákonem z 7. dubna 2017 o změně zákona – Kodex správního řízení a některých jiných zákonů⁴⁷, který vstoupil v účinnost 1. června 2017 a v Kodex správního řízení zavedl nový oddíl IVa „Správní peněžitě tresty“ (čl. 189a – 189k).

Článek 189 b obsahuje zákonnou definice správního peněžitěho trestu. Podle tohoto ustanovení správním peněžitým trestem se rozumí určenou zákonem sankce peněžní povahy, ukladanou orgánem veřejné správy správním rozhodnutím v následství porušení práva spočívajícího v nesplnění povinnosti nebo porušení zákazu fyzickou osobou, právnickou osobou nebo organizační jednotkou bez právní subjektivity.

Článek 189a kodexu v § 1 stanoví, že ve věcech ukládání nebo vyměřování správního peněžního trestu nebo poskytování úlev v jeho výkonu se použije ustanovení tohoto oddílu IVa. To není však řešení celkom obdobné českému zákonu č. 250/2016 Sb., protože čl. 189a § 2 polského kodexu stanoví, že w případech kdy zvláštní zákon upravuje:

předpoklady výměru správního peněžitěho trestu,

upuštění od uložení trestu,

lhůty promlčení uložení trestu,

lhůty promlčení výkonu trestu,

⁴⁵ W. Radecki, *Polskie prawo karne środowiska – próba spójzenia syntetycznego [Polské trestní právo životního prostředí – pokus syntetického pohledu]*, Ius Novum 2009, č. 1, s. 70.

⁴⁶ Ustawa z 14. 6. 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (úplný text – DzU 2017, poz. 1257).

⁴⁷ Ustawa z 7. 4. 2017 o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 935).

procento od nezaplaceného trestu,
poskytování úlev v výkonu trestu
ustanovení oddilu IVa se v tom rozsahu nepoužije.

Výklad čl. 189a § 2 kodexu vede k závěru, že jsou možné tři varianty vzájemného vztahu kodexu a zvláštního předpisu:

první varianta – zvláštní zákon ukazuje, za jaké konání nebo opomenutí se ukládá trest a současně upravuje všechny body podle čl. 189a § 2; tehdy ustanovení kodexu se vůbec nepoužije,

druhá varianta – zvláštní zákon ukazuje, za jaké konání nebo opomenutí se ukládá trest a současně upravuje některé body podle čl. 189a § 2; tehdy vůči těmto bodům ustanovení kodexu se nepoužije, vzhledem k bodům neúpravených zvláštním zákonem ustanovení kodexu se použije,

třetí varianta – zvláštní zákon pouze ukazuje, za jaké konání nebo opomenutí se ukládá trest a žádného bodu podle čl. 189a § 2 vůbec neupravuje; tehdy ustanovení kodexu se použije v plném rozsahu.

Podle čl. 189a § 3 kodexu ve věcech ukládání nebo výměru orgánem veřejné správy trestů na základě předpisů o přestupkovém řízení, disciplinární odpovědnosti, pořádkové odpovědnosti nebo odpovědnosti za porušení disciplíny veřejných financí ustanovení oddilu IVa kodexu se nepoužije.

Článek 189c kodexu zakotvuje zásadu dobře známou z trestního práva, podle které pokud v době vydání rozhodnutí ve věci správního peněžitého trestu platí zákon jiný než v době porušení práva, čeho následstvím má být trest, použije se nový zákon, ale je třeba použít zákon dříve platný, jestliže je on pro stranu⁴⁸ řízení příznivější.

Velmi důležitý je čl. 189d kodexu, který zavazuje orgán veřejné správy, aby při ukládání trestu bral zřetel na:

závažnost a okolnosti porušení práva, zejména požadavek ochrany života a zdraví, ochrany majetku v značném rozsahu nebo ochrany důležitého veřejného zájmu nebo mimořádně důležitého zájmu strany, a také čas trvání porušení,

⁴⁸ Jelikož ve věcech správních deliktů se použije pouze kodex správního řízení, účastník, kterému se ukládá peněžité trest, je shodně s kodexem jmenovaný stranou (v polštině – „strona”).

četnost nesplňování v minulosti povinnosti nebo porušení zákazu stejné povahy jako nesplnění povinnosti nebo porušení zákazu, za které má být uloženy trest,

předchozí potrestání za stejné jednání jako trestný čin, finanční trestný čin, přestupek nebo finanční přestupek,

stupeň přispění strany, které se ukládá trest, k vzniku porušení práva,

činnosti učiněné libovolně stranou za účelem vyhnouti se účinkům porušení práva,

vyše výhody, kterou strana získala, nebo straty, které se vyhnula,

v případě fyzické osoby – osobní podmínky strany, které se ukládá trest.

Článek 189e kodexu zakotvuje dosti očividnou zásadu, že strana není trestána, jestliže porušení práva bylo následstvím vyšší síly.

Důležitý institut upuštění od uložení správního peněžitého trestu upravuje čl. 189e kodexu. Jeho § 1 stanoví, že orgán veřejné správy může správním rozhodnutím upustit od uložení trestu a spokojit se s poučením, jestliže:

závažnost porušení práva je nepatrná a strana upustila od porušení práva, nebo

za stejné jednání byl straně dříve uložen správní peněžitý trest jiným oprávněným orgánem veřejné správy pravomocným správním rozhodnutím nebo strana byla pravomocně potrestána za přestupek nebo finanční přestupek nebo pravomocně odsouzena na trestný čin nebo finanční trestný čin, a dosavadní trest splní účely, pro které správní peněžný trest by měl být uložen.

Podle čl. 189f § 2 kodexu v případech jiných než uvedené v § 1, pokud dovoli to splnit účely, pro které správní peněžity trest by měl být uloženy, orgán veřejné správy může usnesením vymezit straně lhůtu pro předložení důkazů potvrzujících:

odstranění porušení nebo

oznamení příslušným subjektům o zjištěném porušení práva, s vymezením lhůty a způsobu oznamení.

Podle čl. 189f § 3 kodexu orgán veřejné správy v případech, o kterých stanoví § 2, upustí od uložení správního peněžitého trestu a spokojí se s poučením, pokud strana předloží důkazy potvrzující výkon usnesení.

Články 189 g – 189j kodexu upravují lhůtu promlčení:

uložení trestu – 5 let ode dne porušení práva nebo projevu jeho účinků,
 exekuce trestu – 5 lat ode dně, v kterém trest by měl být zaplacený,
 a další exekuční podrobnosti,

Poslední čl. 189k kodexu velmi detailně upravuje podmínky poskytování ulev v výkonu správního peněžitého trestu v podobě:

odročení lhůty splaty nebo placení ve splátkach,

odročení lhůty splaty nezaplaceného trestu nebo placení jej ve splátkach,

umožnění trestu v celku nebo v části,

umožnění procento za průtah v celku nebo v části;

se zvláštním přihlednutím k tomu, aby v případě podnikatele nebyly porušeny předpisy Evropské unie o veřejne pomoci.

Sice úprava nového oddílu IVa kodexu správního řízení je bezesporu pokrokem ve srovnání s dosavadním právním stavem, ale podle našeho názoru není finalním řešením, nýbrž spíše jen prozatímním. Především je ona obsažena v procesním předpisu, zatímco zásady ukládání správních trestů jsou nepochybně hmotněprávními otázkami. Nejpodstatnější je však to, že oddíl IVa kodexu dovoli na čtetne výjimky ve zvláštních zákonech. Stačí například, že v takovém zákoně bude stanoveno lakonicky: „Při ukládání trestu orgán bere v uvahu zavažnost porušení“, aby se čl. 189d kodexu nepoužil. Platná úprava není jednotná ani komplexní, a proto myslíme, že otázka odpovědnosti za jiné než přestupky správní delikty nadalé očekává v Polsku vhodného řešení.

6. Konverze v památkovém zákonu

Velice zajímavým příkladem konverze je nejnovší novelizace zákona z 23. července 2003 o ochraně památek a pečí o památky⁴⁹ (dale jen „památkový zákon“), uskutečněna zákonem z 22. června 2017 o změně zákona o ochraně památek a pečí o památky a některých jiných zákonů⁵⁰, který vstoupil v platnost 9. zaří 2017.

⁴⁹ Ustawa z 23. 7. 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (původní text – DzU 2003, č. 162, poz. 1568, úplný text – DzU 2014 poz. 1446).

⁵⁰ Ustawa z 22. 6. 2017 o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1595).

Památkový zákon v původním znění obsahoval hlavu 11 „Trestní ustanovení“ a v něm následující skutkové podstaty trestných činů a přestupků:

- čl. 108 – trestný čin zničení nebo poškození památky (trest: v případě úmyslu – odněti svobody na 3 měsíce až na 5 let, v případě nedbalosti – pokuta, omezení svobody nebo odněti svobody až na 2 leta),
- čl. 109 – trestný čin vyvozu památky za hranice bez vyžádaného povolení (trest: v případě úmyslu – odněti svobody na 3 měsíce až na 5 let, v případě nedbalosti – pokuta, omezení svobody nebo odněti svobody až na 2 leta),
- čl. 110 – přestupek vlastníka nebo majitele památky, který ji řadně nezabezpečuje před ničením, poškozením nebo krádeží (trest vazby, omezení svobody nebo pokuty),
- čl. 111 – přestupek nedovoleného hledání ukrytých nebo opuštěných památek, v tom při použití elektronických nebo technických zařízení a vybavení pro potápění (trest vazby, omezení svobody nebo pokuty),
- čl. 112 – přestupek porušení zákazů nebo omezení na území kulturního parku (trest: v případě úmyslu – vazba, omezení svobody nebo trest pokuty, v případě nedbalosti – trest pokuty),
- čl. 113 – přestupek vlastníka nebo majitele evidované památky, který neoznámí vojvodskému konzervatorovi památek některých udalostí (trest pokuty),
- čl. 114 – přestupek znemožnění nebo ztížení organu ochrany památek přístupu k památce (trest pokuty),
- čl. 115 – přestupek neoznámení příslušnému orgánu o objevu během stavebních nebo terenních prac předmětu, který může být památkou, nebo nezabezpečení místa objevu (trest pokuty),
- čl. 116 – přestupek neoznámení příslušnému orgánu o náhodném objevu předmětu, který může být archeologickou památkou, nebo nezabezpečení místa objevu (trest pokuty),
- čl. 117 – přestupek nedovoleného vedení konzervatorských nebo restauratorských prac, stavebních činností nebo archeologického výzkumu při evidované památce (trest pokuty),
- čl. 118 – přestupek nedovoleného umístování na evidované památce technických zařízení, tabul, reklam nebo napisů (trest pokuty),

- čl. 119 – přestupek nesplnění opatření po kontrole vydaných vojvodským konzervátorem památek (trest pokuty).

Poslední čl. 120 je procesní povahy a stanoví, že řízení ve věcech určených v čl. 110-119 se vede na základě Kodexu přestupkového řízení.

Během novelizování (ještě před zákonem z 22. června 2017) památkového zákona, v tom jeho hlavy 11., zákonodárce zavedl následující změny:

Za prvé, vyčet trestných činů byl doplněn dvěma skutkovými podstatami:

čl. 109a – trestný čin padělaní nebo předělaní památky za účelem použití na trhu památek (trest: pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na 2 leta),

čl. 109 b – trestný čin přeněchávání památky s vědomím, že je ona padělaná nebo předělaná (trest: pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na 2 leta).

Za druhé, byla zavedena nová skutková podstata přestupku v čl. 113a – neoznajmení příslušnému orgánu v určené lhůtě o zpětném přivozu v Polsku památky (trest pokuty).

V tom právním stavu vstoupil v platnost už zmíněný novelizační zákon z 22. června 2017, kterým zákonodárce:

Za prvé, zavedl v památkový zákon novou hlavu 10a „Správní peněžitě tresty“ složený z čl. 107a-107i:

podle čl. 107a na vlastníka nebo majitele památky zapsané do Seznamu pokladů dědictví nebo evidované památky, který neoznajmuje příslušnému orgánu ochrany památek některých udalostí, se uklada peněžitý trest ve výši od 500 zlotych (asi 118 €) až do 2000 zlotych (asi 470 €),

podle čl. 107 b na fyzickou osobu nebo organizační jednotku, která obdržela povolení k vyvozu památky a neoznajmuje příslušnému orgánu v určené lhůtě přivozu památky, se uklada peněžitý trest ve výši od 500 zlotych až do 2000 zlotych,

podle čl. 107c na fyzickou osobu nebo organizační jednotku, která znemožňuje nebo ztěžuje příslušnému orgánu přístup k památce, se uklada peněžitý trest ve výši od 500 zlotych až do 2000 zlotych,

podle čl. 107d na toho, kdo bez povolení vojvodského konzervatora památek nebo nesuladně s podmínkami povolení vykonává při památce některé činnosti vyžadující povolení, se uklada peněžitý trest ve výši od 500 zlotých až do 500 000 zlotých (asi 117 647 €),

podle čl. 107e na toho, kdo přes povinnosti nesplňuje opatření po kontole vydané vojvodským konzervátorem památek, se uklada peněžitý trest ve výši od 500 zlotých až do 50 000 zlotých (asi 11 765 €).

Správní peněžitě tresty ukládají příslušné orgány ochrany památek. Články 107f, 107h a 107i upravují některé procesní otázky, a z pohledu koncepce odpovědnosti za správní delikty nejpodstatnější význam má čl. 107 g, podle kterého k správním peněžitým trestům se použije ustanovení dílu IVa Kodexu správního řízení.

Za druhé, v čl. 108 odst. 1 zvětšil výměr trestu odnětí svobody za úmyslné zničení nebo poškození památky na minimum 6 měsíců a maximum 8 let.

Za třetí, zavedl novou skutkovou podstatu trestného činu v čl. 109c, podle kterého kdo bez povolení nebo proti podmínkám povolení hleda ukryté nebo opuštěné památky, v tom při použití elektronických nebo technických zařízení a vybavení pro potápění, bude potrestan pokutou, omezením svobody nebo odnětím svobody až na 2 leta.

Snadno zpozorovat, že:

- trestný čin podle 109c vstoupil v místo přestupku podle čl. 111,
- správní delikt podle čl. 107a je rozšířenou obdobou přestupku podle čl. 113,
- správní delikt podle čl. 107 b je obdobou přestupku podle čl. 113a,
- správní delikt podle čl. 107c je obdobou přestupku podle čl. 114,
- správní delikt podle čl. 107d je rozšířenou obdobou přestupku podle čl. 117,
- správní delikt podle čl. 107e je obdobou přestupku podle čl. 119,

ale zatímco přestupek může spachat pouze fyzická osoba, správní delikt může spachat fyzická osoba, právnická osoba nebo organizační jednotka bez právní subjektivity.

V následství zákonodárce zrušil čl. 111, 113-114, 117 a 119, ale zrušení čl. 111 vstoupilo v účinnost 1. ledna 2018, zatímco zrušení čl. 113-114, 117 a 119 nastoupí teprve 1. ledna 2024.

To znamená, že v období do 31. prosince 2023 články 107a-107e a články 113, 113a, 114, 117 a 119 platí souběžně. Aby uplatnit princip „*ne bis in idem*“ čl. 7 zákona z 22. června 2017 stanoví, že jestliže jednání určené v čl. 113, 113a, 114, 117 nebo 119 splňuje současně znaky jednání určené v čl. 107a, 107 b, 107c, 107d nebo 107e, předchazající potrestání pachatele za přestupek je překážkou pro použití k němu peněžitého trestu podle ustanovení o správněprávní odpovědnosti, a předchazající uložení pravomocním rozhodnutím správního peněžitého je okolností vylučující rozhodování v přestupkovém řízení.

Teprve od 1. ledna 2024 budou platit vyhradně:

ustanovení o trestných činech v čl. 108, 109, 109a, 109 b a 109c,

ustanovení o přestupcích v čl. 110, 112, 115, 116 a 118,

ustanovení o správních deliktech v čl. 107a, 107 b, 107c, 107d a 107e.

Není zcela jasné, co chtěl zákonodárce dosáhnout zústením na šest let alternativní odpovědnosti za přestupky a správní delikty. Možná chtěl prověřit, který typ odpovědnosti bude fungovat lépe. Ale proč už v roce 2017 rozhodl, že od roku 2024 bude pouze správní odpovědnost a ustanovení o přestupcích budou zrušené? Nevidíme jednoduché řešení tohoto problému. Myslíme, že polský zákonodárce nadále nemá jasné přesvědčení o vztahu mezi trestněprávní a správněprávní odpovědností i nadále hledá vhodné a vědecky odůvodněné řešení.

7. Závěrem

V důsledku dlouhé evoluce se v polském právu složila poměrně ucelená soustava trestání za přestupky jako část trestního (nikoli správního) práva. Situace je odlišná na úseku odpovědnosti za správní delikty – polský zákonodárce nadále hledá řešení v rámci správního práva, ale je třeba spozorovat, že odpovědnost za správní delikty se postupně blíží trestní odpovědnosti.

Literature

- Bojarski, M., Radecki, W., Kodeks wykroczeń. Komentarz (Zákoník přestupků. Komentář), C. H. Beck, Varšava 2016.
- Gostyński, Z., Prawo o wykroczeniach [Právo o přestupcích], „Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego”, Katowice 1982.
- Marek, A., Polskie prawo wykroczeń [Polské právo přestupků], „Wydawnictwo Prawnicze”, Varšava 1981.
- Marek, A., System Prawa Karnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne [System trestního práva. Tom 1. Obecné otázky], C. H. Beck, Varšava 2010.
- Rajkowski, R., Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej [Trestně-správní právo Lidového Polska], „Wydawnictwo Prawnicze”, Varšava 1955.
- Radecki, W., Polskie prawo karne środowiska – próba spojrzenia syntetycznego [Polské trestní právo životního prostředí – pokus syntetického pohledu], Ius Novum 2009, č. 1. ISSN 1897-5577.
- Skupiński, J., Model polskiego prawa o wykroczeniach [Model polského práva o přestupcích], „Ossolineum”, Vratislavia 1974.
- Stahl, M., Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe [Úvod. Správní sankce – stěžejní problémy], [in:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, (ed.), Sankcje administracyjne [Správní sankce], Wolters Kluwer, Varšava 2011.

Contact – e-mail

daria.danecka@gmail.com

Nepřímý pachatel přestupku

Veronika Doubková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá analýzou nepřímého pachatelství přestupku, tak jak jej nově upravuje ustanovení § 13 odst. 2 a 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Jedním z inspiračních zdrojů tvůrců nové právní úpravy bylo dozajista trestní právo. Text se proto z velké části věnuje komparaci stávající správněprávní úpravy institutu nepřímého pachatelství s úpravou trestněprávní a poukazuje na jejich nejvýznamnější odlišnosti.

Keywords in original language

Nepřímý pachatel; správní trestání; reforma správního trestání; přestupky.

Abstract

The paper analyzes the concept of indirect offender as it regulates § 13 par. 2 and 3 of the Act on Liability for offenses and their proceeding. One of the sources of inspiration for the creators of the new legislation was certainly criminal law. The paper deals with the comparison of concept of indirect offender in the administrative law with the same concept in criminal law and points out their most significant differences.

Keywords

Indirect Offender; Administrative Criminal Law; Reform of Administrative Criminal Law; Offenses.

1 Úvod

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („nový přestupkový zákon“) vnáší do právní úpravy správního trestání řadu nových institutů jak hmotněprávní, tak procesněprávní povahy. Jedním z nich je také institut tzv. nepřímého pachatele. Již při letmém pohledu na ustanovení § 13

nového přestupkového zákona je zjevné, že zákonodárce se zde (stejně jako v řadě jiných změn, které rekodifikace přinesla) inspiroval trestněprávní úpravou, konkrétně ustanovením § 22 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Cílem tohoto příspěvku je analýza nepřímého pachatelství tak jak jej upravuje nový přestupkový zákon. Práce se zabývá jeho výkladem a komparací s trestněprávní úpravou. Text poukazuje na odlišnosti obou úprav a problematické otázky týkající se výkladu nepřímého pachatelství dle nového přestupkového zákona.

2 Nepřímé pachatelství v právu správním a trestním

Nepřímé pachatelství nalezneme ve výše uvedeném ustanovení § 13 nového přestupkového zákona v následujícím znění:

„(1) Fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.

(2) Pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné fyzické osoby, jež není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku nebo nepřítomnost anebo proto, že svým jednáním naplnila podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

(3) Pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila právnické osoby, která není za přestupek odpovědná.“

Jedná se tedy o situaci, kdy není přestupek spáchán vlastnoručním jednáním pachatele přestupku, ale prostřednictvím jiné fyzické či právnické osoby.¹ Vlastnoručním jednáním chápeme také použití neživého nástroje. Může se jednat jak o nástroj neživý de facto i de iure (např. automobil při spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kterého se fyzická osoba dopustí tím, že řídí vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodila požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky) tak o nástroj živý de facto a neživý de iure (v úvahu zde přichází například užití cvičené cirkusové opičky ke spáchání drobné krádeže podle § 8 odst. 1 písm. a) 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). V případě, že je ke spáchání přestupku užit nástroj živý de facto i de iure jedná se o případ nepřímého

¹ VETEŠNÍK, Pavel a Luboš JEMELKA. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* C. H. Beck, 2017, s. 115–121.

pachatelství.² Nepřímé pachatelství je potom možné u takových přestupků, které mohou být vykonány pouze osobně (Jednat se může například o přestupek podání nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi ve správním řízení podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích či maření vykázaní ze společného obydlí podle § 5 odst. 1 písm. c) téhož zákona.).³

Při tvorbě tohoto ustanovení bylo zákonodárci inspirací ustanovení § 22 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku ve znění:⁴

„(1) Pachatelem trestného činu je, kdo svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty trestného činu nebo jeho pokusu či přípravy, je-li trestná.

(2) Pachatelem trestného činu je i ten, kdo k provedení činu užil jiné osoby, která není trestně odpovědná pro nedostatek věku, nepřičetnost, omyl, anebo proto, že jednala v nutné obraně, krajní nouzi či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost, anebo sama nejednala nebo nejednala zaviněně. Pachatelem trestného činu je i ten, kdo k provedení činu užil takové osoby, která nejednala ve zvláštním úmyslu či z pobutky předpokládané zákonem; v těchto případech není vyloučena trestní odpovědnost takové osoby za jiný trestný čin, který tímto jednáním spáchala.“

Obě uvedená ustanovení shodně stanoví, že k nepřímému pachatelství dochází v případě, že ke spáchání přestupku či trestného činu byla užitá fyzická osoba, která za daný čin není odpovědná z důvodu nedostatku věku, nepřičetnosti, anebo proto, že jednala v nutné obraně, krajní nouzi či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Trestní zákoník nadto stanoví, že o nepřímé pachatelství se jedná také v případech, kdy užitá osoba není za daný trestný čin odpovědná pro omyl, anebo proto, že sama nejednala nebo nejednala zaviněně. Dále také počítá se situací, kdy užitá osoba nejedná

² FRYŠTÁK, Marek, Jan PROVAZNÍK a Eva BRUCKNEROVÁ. *Trestní právo hmotné: obecná část*. Ostrava: Key Publishing, 2014, Právo, s. 66–67.

³ JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou: zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif*. 7. aktualizované vydání podle stavu k 1. 10. 2017. Praha: Leges, 2017, s. 51.

⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2106 Sb., o odpovědnost za přestupky a řízení o nich.

ve zvláštním úmyslu či z pohnutky, které zákon předpokládá. V těchto případech může nastat situace, kdy nepřímý pachatel bude odpovědný za jeden trestný čin a užitá osoba za jiný trestný čin, který spáchala svým jednáním.

Trestní zákoník užívá obecného pojmu „osoba“, čímž se dle komentáře⁵ rozumí toliko osoba fyzická. Naproti tomu dle nového přestupkového zákona může být živým nástrojem jak osoba fyzická, tak osoba právnická. Nepřímým pachatelem může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická v rámci práva správního i práva trestního.⁶

3 Konkrétní příklady nepřímého pachatelství

První situací, se kterou nový přestupkový zákon počítá, je užití fyzické osoby, která není odpovědná pro nedostatek věku. Právě tuto variantu nepřímého pachatelství uvádí důvodová zpráva k novému přestupkovému zákonu jako modelový příklad nepřímého pachatelství. Může se tedy jednat například o situaci, kdy otec pošle svého dvanáctiletého syna lovit ryby bez příslušného oprávnění, čímž coby nepřímý pachatel naplní skutkovou podstatu § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů. Syn nebude pro nedostatek věku za přestupek odpovědný. Odpovídat za něj bude otec coby nepřímý pachatel přestupku.⁷ V praxi si lze představit celou řadu nejrůznějších případů užití ke spáchání přestupku fyzické osoby, která není odpovědná právě pro nedostatek věku. Nejtypičtější budou pravděpodobně přestupky proti majetku dle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Jako nepřímí pachatelé nebudou dozajista vystupovat pouze rodiče, nýbrž i další osoby, které mnohdy věkovou hranici patnácti let překročily jen těsně. Nabízí se zde otázka, nakolik tato věková hranice, sloužící k ochraně osob mladších patnácti let, odpovídá současným společenským potřebám a rozumové vyspělosti těchto osob. V průběhu jednání o novém přestupkovém zákoně byla diskutována otázka snížení věkové hranice

⁵ ŠÁMAL Pavel. *Trestní zákoník*. Komentář. 2. vyd. C. H. Beck, 2012, s. 317–325.

⁶ Právní úpravu nepřímého pachatelství právnických osob nalezneme v ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Přičemž dle uvedeného ustanovení může být živým nástrojem jak osoba fyzická, tak osoba právnická.

⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2106 Sb., o odpovědnost za přestupky a řízení o nich.

odpovědnosti za přestupky na čtrnáct let. Důvodem, pro který k tomuto kroku zákonodárce nakonec nepřistoupil, byla dle důvodové zprávy⁸ především snaha o zachování shodné právní úpravy trestního a správního práva.

Dalším případem nepřímého pachatelství je situace, kdy užitá fyzická osoba není odpovědná z důvodu nepřičetnosti. Jedná se o situace, kdy ke spáchání přestupku bude užitá osoba, která pro duševní poruchu v době spáchání přestupku nemohla rozpoznat protiprávnost svého jednání. Může jít například o situaci, kdy tato osoba bude navedena ke spáchání přestupku dle ustanovení § 8 odst. odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Osoba tedy spáchá drobnou krádež. Odpovědnou bude osoba, která ji ke spáchání krádeže navedla (může jít například o lékaře či opatrovníka), nikoli osoba, která tuto krádež přímo spáchala. K situacím, kdy by ke spáchání přestupku byla použita fyzická osoba, která pro duševní poruchu není schopna své jednání ovládat, z logiky věci velmi pravděpodobně docházet nebude. Ustanovení § 19 nového přestupkového zákona dále stanoví, že *„odpovědnosti se však nezřavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, užitím návykové látky; návykovou látkou se rozumí alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobitelné nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.“* V případě, že by ke spáchání výše uvedeného přestupku proti majetku byla navedena osoba, která se do stavu nepřičetnosti přivedla užitím návykové látky, bude tato osoba za přestupek sama odpovědná. Osoba, která v ní rozhodnutí spáchat přestupek vzbudila potom bude odpovědná coby návodce dle ustanovení § 13 odst. 4 písm. b) nového přestupkového zákona. Když se podíváme na trestněprávní úpravu, zjistíme, že definice nepřičetnosti zde s možností, že by se osoba do tohoto stavu uvedla sama prostřednictvím užití návykové látky, nepočítá. Taková osoba tedy v trestním právu také nemůže být užitá coby živý nástroj, ale bude sama odpovědná za trestný čin opilství dle § 360 trestního zákoníku. Osoba, která ji ke spáchání trestného činu navedla, bude taktéž odpovědná coby návodce dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku.

⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2106 Sb., o odpovědnost za přestupky a řízení o nich.

Dále se o nepřímé pachatelství jedná v situacích, kdy užitá osoba svým jednáním naplnila podmínky nutné obrany, krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Může jít o případ, kdy nepřímý pachatel donutí živý nástroj ke spáchání přestupku pod pohrůžkou. O nepřímé pachatelství se bude jednat i když pachatel jinou osobu donutí ke spáchání přestupku užitím fyzického násilí. Dle trestního práva se může jednat také o situaci, kdy osoba zneužije svého práva dávat rozkazy, v případě, že osoba přijímající rozkaz je povinna ho poslechnout.⁹ Jedná se zejména o případy vojáků a policistů. Příslušníci bezpečnostních sborů a osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci jsou z působnosti nového přestupkového zákona vyňati. Ačkoli se při jeho přípravě diskutovalo o možnosti, že tyto osoby budou z osobní působnosti tohoto zákona vyňaty pouze v případě přestupků, které souvisejí s výkonem jejich služby, nakonec k této změně nedošlo.¹⁰ Jednotlivé speciální zákony však ve svých ustanoveních na nový přestupkový zákon odkazují.¹¹ Z uvedeného tedy lze dovozovat, že i tato varianta nepřímého pachatelství se v rámci správního trestání může uplatnit.

Na tomto místě právní úprava nového přestupkového zákona, pokud jde o užití fyzické osoby coby živého nástroje, končí. V trestním právu však nalezneme ještě další situace nepřímého pachatelství. Prvně se jedná o případ, kdy osoba, která je živým nástrojem není trestně odpovědná, neboť jedná v omylu. Typickým případem bude situace, kdy nepřímý pachatel požádá druhou osobu, aby mu podala z věšáku v restauraci kabát, přičemž tato osoba se domnívá, že kabát patří nepřímému pachateli.¹² V případě, že hodnota kabátu přesáhne 4 999,- bude se jednat o trestný čin krádeže podle ustanovení § 205 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, za který bude jako nepřímý pachatel odpovědná osoba, která o podání kabátu požádala. Otázkou je, jak bude situace hodnocena v případě, že cena předmětného kabátu tuto hodnotu nepřesáhne. V takové případě se bude jednat o přestupek dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Pro odpovědnost za tento přestupek je vyžadováno

⁹ FRYŠTÁK, Marek, Jan PROVAZNÍK a Eva BRUCKNEROVÁ. *Trestní právo hmotné: obecná část*. Ostrava: Key Publishing, 2014, Právo, s. 66–67.

¹⁰ VEDRAL, Josef. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7–8, s. 411–446.

¹¹ Viz např. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

¹² ŠÁMAL Pavel. *Trestní zákoník. Komentář*. 2. vyd. C. H. Beck, 2012, s. 317–325.

úmyslné zavinění. Osoba, která kabát podávala však jednala ve skutkovém omylu, neboť netušila, že předmětný kabát nepatří osobě, která ji o něj žádá. Skutkový omyl upravuje § 16 odst. 1 nového přestupkového zákona. Na základě tohoto ustanovení osoba, která kabát podávala, nejednala zaviněně, tudíž není za přestupek odpovědná. K zakotvení právní úpravy omylu v novém přestupkovém zákoně důvodová zpráva uvádí, že: „*Po vzoru trestního zákoníku se zakotvuje právní úprava skutkového a právního omylu, aby nedocházelo ke pochybnostem, zda lze ustanovení o omylu podle trestního zákoníku na přestupky použít analogicky*“¹³ Otázkou je, proč zákonodárce po vzoru trestního zákoníku právní úpravu omylu nezačlenil i do ustanovení týkající se nepřímého pachatelství. Mám za to, že na tomto místě bude nadále nutné využívat ustanovení trestního práva analogicky. Stejně tak mám za to, že analogicky bude třeba aplikovat i část týkající se situace, kdy osoba užitá coby živý nástroj sama nejednala či nejednala zaviněně.

Dále kromě situace, kdy osoba užitá coby živý nástroj není za přestupek odpovědná, může nastat situace, kdy tato osoba odpovědná bude. Půjde však o jiný přestupek, než za který bude odpovědný nepřímý pachatel. Jako příklad lze uvést variantu, kdy nepřímý pachatel navede jinou osobu k tomu, aby na veřejné prostranství navezla menší množství směsného odpadu. Bez vědomí této osoby potom do směsného odpadu vmísí řadu čisticích prostředků a dalších chemických látek. Na místě, kam má živý nástroj odpad navést roste památný strom chráněný zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Památný strom bude jednáním živého nástroje značně poškozen. Osoba, která odpad naveze bude odpovídat za přestupek podle § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2016 o některých přestupcích. Druhá osoba bude, coby nepřímý pachatel odpovídat za přestupek podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Závěrem bych se ještě ráda věnovala situaci, kdy nepřímý pachatel živý nástroj navede ke spáchání přestupku, v jehož průběhu však dojde k nenačalým okolnostem, se kterými nepřímý pachatel nepočítal a ani je nezamýšlel. Modelovou situací může být příklad, kdy otec přiměje svého dvanáctiletého syna ke krádeži kabelky postarší dámě. Ta však začne klást neočekávaný

¹³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 250/2106 Sb., o odpovědnost za přestupky a řízení o nich.

odpor, a nakonec dojde k jejímu drobnému zranění, čímž bude kromě přestupku proti majetku, drobné krádeže dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích spáchán také přestupek proti občanskému soužití dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Syn, coby živý nástroj, nebude pro nedostatek věku odpovědný ani za jeden z uvedených přestupků. Naproti tomu otec bude odpovědný za oba tyto přestupky.

4 Závěr

Dle důvodové zprávy bylo ustanovení § 13 upravující nepřímé pachatelství do nového přestupkového zákona začleněno po vzoru trestního zákoníku. Přesto lze nalézt mezi oběma ustanoveními jisté odlišnosti. Trestní právo počítá s více možnostmi nepřímého pachatelství než správněprávní úprava. Jedná se zejména o situace, kdy živý nástroj jedná v omylu, nejedná či nejedná zaviněně, které v novém přestupkovém zákoně nenalezneme. Je otázkou, z jakého důvodu zákonodárce k takovéto právní úpravě přistoupil. Mám za to, že i v novém přestupkovém zákoně přímo neuvedené případy nepřímého pachatelství mohou v rámci přestupkového práva reálně nastat. V takovém případě bych se při jejich posuzování přikláněla k opětovnému analogickému užití trestněprávní úpravy. Celkově hodnotím snahu zákonodárce přiblížit právní úpravu správního trestání trestnímu právu jako krok správným směrem. V obou právních odvětvích se uplatní obdobné principy a trestní právo tak lze mimo jiné chápat jako velmi cenný inspirační zdroj.

Literature

- FRYŠTÁK, Marek, Jan PROVAZNÍK a Eva BRUCKNEROVÁ. *Trestní právo hmotné: obecná část*. Ostrava: Key Publishing, 2014, Právo. ISBN 978-80-7418-221-1.
- JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou: zákon o soudnictví ve věcech mládeže, zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, advokátní tarif*. 7. aktualizované vydání podle stavu k 1. 10. 2017. Praha: Leges, 2017, Glosátor. ISBN 978-80-7502-230-1.
- ŠÁMAL Pavel. *Trestní zákoník. Komentář*. 2. vyd. C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5.

VETEŠNÍK, Pavel a Luboš JEMELKA. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.

VEDRAL, Josef. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7–8, s. 411–446. ISSN 0139-6005.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákonu č. 250/2106 Sb., o odpovědnost za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Contact – e-mail

378578@mail.muni.cz

Odpovědnost příslušníků bezpečnostních sborů za jednání, které má znaky přestupku podle nové právní úpravy.

Zdeněk Fiala

Policejní akademie České republiky, Praha, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok nabízí vhlad do problematiky kázeňského trestání příslušníků bezpečnostních sborů. Analyzuje základy kázeňské odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku a systém kázeňských trestů. V této souvislosti autor poukazuje na některé aplikační otázky a problémy při uplatňování tohoto specifického systému správně-právní odpovědnosti, které jsou spojeny s novou právní úpravou přestupkového práva.

Keywords in original language

Bezpečnostní sbor; kázeňská odpovědnost; kázeňské trestání; kázeňský trest.

Abstract

The article provides insight into the issue of disciplinary punishment of members of security forces. It analyzes the basics of disciplinary responsibility for administrative offences committed by members of security forces and the system of disciplinary penalties. In this context, the author points out some application questions and problems in the application of this specific system of administrative and legal liability, which are associated with the new legislation.

Keywords

Security Forces; Disciplinary Responsibility; Disciplinary Punishment, Disciplinary Penalty.

1 Úvod

Hmotně právní základy kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů vymezuje ustanovení § 50 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“ či „ZOSP“).

Ve smyslu těchto ustanovení je třeba v režimu kázeňské odpovědnosti a kázeňského trestání rozlišovat mezi kázeňskými přestupky a jednáním, které má znaky přestupku.

Významný pramen v oblasti kázeňského práva, alespoň pokud jde o kategorii jednání, které má znaky přestupku, představuje dále zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“ či „ZOPŘ“), neboť vedle jiných osob uvedených v ustanovení § 4 odst. 5 ZOPŘ jsou příslušníci bezpečnostních sborů vyňati z působnosti tohoto zákona a jejich protiprávní jednání, které naplňuje skutkovou podstatu některého z přestupků, je projednáváno příslušným služebním funkcionářem v kázeňském řízení. V tomto směru je tedy z hmotně-právního hlediska významné, že zákon o odpovědnosti za přestupky vymezuje společné základy odpovědnosti za přestupky. Relevantními se z pohledu kázeňského práva příslušníků bezpečnostních sborů pak jeví zejména ustanovení týkající se pojmového vymezení přestupku, pokusu, pokračování v přestupku, přestupků hromadných a trvajících, zavinění a jeho forem, věku a přičetnosti, důvodů vedoucích k zániku odpovědnosti za přestupek, druhů správních trestů, jakož i kritérií pro jejich ukládání (tzn. ta ustanovení zákona, která stanoví podmínky deliktní odpovědnosti za přestupky). Z procesního hlediska tvoří součást kázeňského práva ta ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, na jejichž použití přímo odkazuje ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP, tzn. ustanovení upravující společné řízení, odložení věci, zastavení řízení, přerušování řízení a příkaz. Institutem, který je upraven v zákoně o odpovědnosti za přestupky a který nachází rovněž uplatnění i v oblasti kázeňského trestání je dále evidence přestupků. Úpravu evidence přestupků nalzáme mimo to rovněž v ustanovení § 12 a § 13 zákona o některých přestupcích a dále pak v zákoně o Rejstříku trestů.

Vzhledem k tomu, že je hmotně-právní základ jednání, které má znaky přestupku, odvozený ze skutkových podstat přestupků, je třeba za prameny

kázeňského práva považovat rovněž zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a stejně tak i další zvláštní (složkové) zákony vymezující skutkové podstaty přestupků.

Pokud jde o kategorii kázeňských přestupků lze uvést, že se právní úprava přestupkového práva na tuto skupinu deliktů nevztahuje.

2 Stručná charakteristika jednání, které má znaky přestupku

V případě tohoto typu deliktu se z pohledu teorie správního práva nejedná o „klasický“ typ disciplinárního deliktu, neboť vznik odpovědnosti zde není spojován s porušením zvláštním předpisem stanovené disciplíny, řádu či pořádku uvnitř určité veřejnoprávní instituce (v našich podmínkách uvnitř bezpečnostního sboru). Současně se však nejedná ani o „klasický“ přestupek, byť je hmotně-právní základ tohoto deliktu odvozený ze skutkových podstat přestupků, a to proto, že uvedené jednání nespĺňuje jeden z obligatorních znaků přestupku – není za přestupek výslovně označeno. V tomto směru lze uvést, že zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu části dvanácté, hlavy čtvrté, stejně tak tomu bylo i v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, jakož tomu je i v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Již z tohoto terminologického označení lze usuzovat na to, že v případě jednání, které má znaky přestupku, jde o jinou samostatnou kategorii. Mimo to je tento typ deliktu dále i po procesní stránce projednáván způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků, a to orgánem, který má nad pachatelem deliktu „osobní“ pravomoc – v podmínkách zákona o služebním poměru tedy služebním funkcionářem, tj. správním orgánem v rámci řídicí struktury toho bezpečnostního sboru, jehož je pachatel deliktu příslušníkem. V neposlední řadě lze říci, že za tento typ deliktu se ukládají sice podobné, avšak opět v dílčích ohledech nikoli totožné sankce jako za přestupek. Na jednání, které má znaky přestupku se tak začíná v teorii i praxi správního práva¹ a stejně tak judikatuře² nahlížet jako na zcela samostatný (zvláštní) typ správního deliktu, který v sobě zahrnuje jak pojmové

¹ Např. JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-501-5.

² Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ads 78/2007; Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 165/2015-38.

znaky přestupku, tak ale i znaky disciplinární povahy, jež se projevují vyloučením osoby pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů s ohledem na jeho příslušnost k určité veřejnoprávní organizaci, zvláštním procesním režimem a specifickým okruhem ukládaných sankcí.

Jakkoli je tedy jednání, které má znaky přestupku spáchané příslušníkem po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a zákonodárce proto s nimi i odlišně zachází.

V tomto kontextu lze jednání, které má znaky přestupku, vycházející z ustanovení § 5 ZOPŘ, charakterizovat jako škodlivý protiprávní čin, který vykazuje zákonné znaky přestupku, nejde-li o trestný čin, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, popř. jiná osoba uvedená v zákoně.

Podobně jako v případě přestupků se i k trestnosti jednání, které má znaky přestupku, vyžaduje, aby byly naplněny znaky uvedené v zákoně a navíc, aby byly naplněny potřebnou mírou společenské škodlivosti. „*Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněný jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Nelze tedy souhlasit s argumentem stěžovatele, že překročení nejvyšší povolené rychlosti, byť o jediný kilometr, naplňuje vždy a bez dalšího materiální znak přestupku.*“³

Dále platí, že jednání, které má znaky přestupku, musí být protiprávní. Protiprávností se zde rozumí rozpor s právní normou, za kterou lze uložit správní trest, resp. porušení nebo nesplnění právní povinnosti vyplývající z této normy. Chybí-li pojmový znak protiprávnosti, nelze vyvozovat odpovědnost za jednání. V určitých (nijak ojedinělých) případech se lze setkat s tím, že i když jednání příslušníka naplňuje všechny zákonné znaky

³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008-45.

přestupku, není protiprávní, neboť bylo jednáno za specifických okolností, které v teorii práva nazýváme okolnostmi vylučující protiprávnost – v případě příslušníků jde předně o výkon práv a plnění služebních povinností a rozkazů, oprávněné použití zbraně či jednání za podmínek nutné obrany.

Důležitou otázkou pro uplatnění odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku, je rovněž odlišení přestupku od trestného činu. Společným znakem přestupku a trestného činu je, že jde v obou případech o protiprávní (protispolečenské) činy. Tyto kategorie deliktů se liší především v povaze chráněného zájmu, konstrukci zavinění, míře společenské škodlivosti a prostředcích určených k ochraně zákonem stanovených zájmů. Ze zásady subsidiarity trestní represe (§ 12 odst. 2 trestního zákoníku) vyplývá, že prostředky trestního práva lze uplatňovat jen v případech natolik společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Z hlediska postavení v systému práva má tedy trestní právo postavení tzv. ultima ratio – posledního prostředku. Mělo by být užíváno teprve tehdy, kdy ostatní odvětví práva již selhaly. Podle Ústavního soudu⁴ je třeba podmínky trestnosti činu „interpretovat ve světle zásad trestního práva, mezi které patří i zásada subsidiarity trestní represe. Jestliže obecné soudy tuto zásadu neaplikují, ačkoliv skutkové okolnosti svědčí o tom, že k tomu byly splněny podmínky, je porušen ústavní princip nullum crimen, nulla poena sine lege. Jestliže osoba užívá nedovolenou svépomoc, avšak alespoň sleduje legitimní cíl souladný s právem, postupuje sice protiprávně, avšak její jednání bude zpravidla stále podstatně méně společensky škodlivé než té osoby, která protiprávně jak postupuje, tak je protiprávní i stav, který se snaží nastolit. Pokud je vyslovení viny protikladné k celkovému morálnímu rozměru věci, nadto v prostředí rodinných vztahů, jedná se o skutečnost svědčící ve prospěch zůvěru o absenci trestnosti činu s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe.“ V těch případech, kdy si formální znaky trestných činů a přestupků konkurují v tom smyslu, že se překrývají a rozdíl mezi těmito kategoriemi právních deliktů z těchto znaků samotných tak nelze dovodit, slouží pro určení rozdílu mezi trestným činem a přestupek především korektiv společenské škodlivosti.

Odpovědnost za jednání, které má znaky přestupku, vzniká příslušníkovi tehdy, pokud svým jednáním naplnil všechny znaky přestupku anebo jeho pokusu, jeli trestný, tj. v těch případech, resp. u těch přestupků, kdy tak

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29. dubna 2014, sp. zn. ÚS 3113/13-1.

stanoví zvláštní zákon. Za pokus přestupku se podle ustanovení § 6 ZOPŘ považuje jednání fyzické osoby, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo.

Odpovědnost za jednání, které má znaky přestupku, vzniká též tehdy, jestliže se příslušník dopustí přestupku jako spolupachatel, nepřímý pachatel, zákonný zástupce anebo opatrovník, organizátor, návodce anebo pomocník.⁵

Je-li ke spáchání přestupku vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, pak se taková vlastnost, způsobilost nebo postavení vyžaduje též u příslušníka. Výjimku v tomto směru představuje spolupachatelství podle § 12 písm. b) ZOPŘ a odpovědnost zákonného zástupce a opatrovníka podle § 14 ZOPŘ, kde postačí, že toto postavení má buď druhý ze spolupachatelů anebo zastupovaná osoba.

Odpovědnost příslušníka za jednání, které má znaky přestupku, je konstruována jako odpovědnost subjektivní, neboť zavinění je povinným (obligatorním) znakem skutkové podstaty přestupku fyzické osoby (nejedná-li příslušník zaviněně, odpovědnost za jednání, které má znaky přestupku, nevzniká). Ke vzniku odpovědnosti přitom postačuje zavinění z nedbalosti, pokud ze skutkové podstaty přestupku nevyplývá něco jiného. V souvislosti se zaviněním, a tedy i se základy odpovědnosti fyzické osoby jako pachatele přestupku, úzce souvisí v přestupkovém právu problematika omylu. Omyl může mít jednak vliv na formu zavinění, popř. může zavinění zcela vyloučit.⁶

Jestliže ve věci vyjde najevo, že se jednání, které má znaky přestupku dopustil příslušník bezpečnostního sboru, platí, že příslušný „obecný“ správní orgán s ohledem na konkrétní stádium řízení věc buď podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) nebo ustanovení § 74 odst. 3 písm. a) ZOPŘ předá příslušnému služebnímu funkcionáři do kázeňského řízení. Ten skutek následně

⁵ Podrobněji k problematice pokusu, jeho znakům, zániku trestnosti, a jednotlivým formám pachatelství viz FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ, Martin ŠKUREK et. al. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 74 a násl. ISBN 978-80-7502-219-6.

⁶ Podrobněji k problematice omylu v právu viz FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ, Martin ŠKUREK et. al. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 80 a násl. ISBN 978-80-7502-219-6.

projedná podle dvanácté části zákona o služebním poměru s výjimkou § 183, dále postupuje i podle příslušných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a subsidiárně využívá správní řád.

Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za jednání, které má znaky přestupku použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z ustanovení § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru. V tomto ustanovení se odkazuje na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky týkající se: rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, pokusu, zániku odpovědnosti, určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku, polehčující okolnosti, přitěžující okolnosti, ukládání kázeňských trestů za více jednání, podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu, upuštění od uložení kázeňského trestu, mimořádného snížení výměry kázeňského trestu pokuty, rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabránil věci, ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabránil náhradní hodnoty, ustanovení ohledně posuzování zmeškání lhůty k podání podnětu, společné řízení, odložení věci, zastavení řízení, přerušování řízení, nebo příkazu.

V souvislosti s procesem projednání (vyřízení) jednání, které má znaky přestupku, je však třeba upozornit i na ustanovení § 4 odst. 6 ZOPŘ, podle kterého: *„Není-li správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán.“* Důvodem pro zakotvení tohoto ustanovení byla snaha odstranit případnou nicotnost rozhodnutí a eliminovat tak případy, kdy příslušníci v době zjištění a projednávání „přestupku“ zatajili svou příslušnost k bezpečnostnímu sboru a po roce od spáchání skutku na tuto vadu rozhodnutí upozornili, čímž se vyhnuli nejen kázeňskému postihu, ale zpětně i obecné odpovědnosti za přestupky. V této souvislosti je však třeba říci, že citované ustanovení má nově dopad i na ty případy, kdy bude příslušnost k bezpečnostnímu sboru zjištěna v době, kdy ještě neuplynula lhůta pro uložení kázeňských trestů za jednání, které má znaky

přestupku, a kázeňských přestupků. Jinými slovy, pokud by jediná vada rozhodnutí spočívala v nezjištění příslušnosti obviněného z přestupku k bezpečnostnímu sboru před jeho vydáním, nebyla by důvodem pro jeho zrušení či prohlášení za nicotné. Za této situace by však bylo možné vyvodit odpovědnost za kázeňský přestupek spočívající v porušení tzv. informační povinnosti vyplývající z ustanovení § 45 odst. 1 písm. j) ZOSP.

Dále je třeba poukázat i na ustanovení § 4 odst. 7 ZOPŘ, kde se uvádí, že *„jednání, které má znaky přestupku, se projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být příslušníkem bezpečnostního sboru před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni.“* Obdobně platí, jestliže se protiprávního jednání, jež je přestupkem, dopustila osoba ještě předtím, než se stala příslušníkem bezpečnostního sboru, jednání se projedná podle obecných předpisů.

Za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit stejné kázeňské tresty jako za kázeňské přestupky, spolu s nimi anebo zcela samostatně však lze tyto delikty postihovat i uložením peněžité pokuty, zákazem činnosti či propadnutím věci.⁷ Z uvedeného vyplývá, že zákon o služebním poměru v tomto směru obsahuje v podstatné míře relativně autonomní úpravu kázeňských trestů, jakkoli jde o úpravu silně opřenou o úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky. V ustanovení § 189 odst. 3 ZOSP se navíc zavádí i pravidlo přestupkovému právu zcela neznámé – *„jestliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úbrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem“* (tedy přestupkovým zákonem).

Pokud jde o lhůtu pro uložení výše uvedených kázeňských trestů za jednání, které má znaky přestupku, je třeba říci, že na základě tzv. změnového zákona byla věta druhá, obsažená v předchozím znění § 186 odst. 10 ZOSP, ze zákona vypuštěna. Z ustanovení § 189 odst. 1 písm. c) ZOSP odkazující na příslušná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky týkající se zániku trestnosti pak vyplývá, že se na řízení o jednání, které má znaky přestupku, vztahují od 1. 7. 2017 toliko lhůty uvedené v § 30 až § 32 ZOPŘ.

⁷ Ustanovení § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

3 Systém kázeňských trestů

V souladu se zásadou nulla poena sine lege (není trestu bez zákona) je možné za kázeňské přestupky a jednání, které má znaky přestupku, ukládat jen takové tresty a v takové výši jaké uvádí zákon. Výčet kázeňských trestů nalézáme v ustanovení § 51 ZOSP, podle kterého:

„(1) Příslušníkovi se ukládá kázeňský trest:

a) písemné napomenutí;

b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců;

c) odnětí služební medaile;

d) odnětí služební hodnosti;

e) pokuta;

f) propadnutí věci, nebo

g) zákaz činnosti.

(2) Kázeňské tresty uvedené v odstavci 1 písm. e) až g) lze uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku. Lze je uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty uvedenými v odstavci 1 písm. a) a c).

(3) Pokuta se ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání majícího znaky přestupku.“

Z citovaného ustanovení vyplývá, že zatímco za kázeňský přestupek může být příslušník v závislosti na okolnostech a závažnosti porušení služební povinnosti či rozkazu postižen toliko jedním (vzájemná kombinace je vyloučena) z následujících kázeňských trestů – písemné napomenutí, snížení základního tarifu, odnětí medaile anebo odnětí služební hodnosti, tak za jednání, které má znaky přestupku, může být postižen při splnění zákonných podmínek kterýmkoli trestem uvedeným v ustanovení § 51 odst. 1 ZOSP, přičemž kázeňské tresty a „přestupkové“ tresty lze v tomto případě ukládat i společně, resp. vedle sebe. Výjimku v tomto směru představují kázeňský trest odnětí služební hodnosti a trest snížení základního tarifu, které nelze s ostatními tresty kombinovat – tyto dva tresty se tak ukládají vždy samostatně.

Tak např. za jednání, které má znaky majetkového přestupku podle § 8 zákona o některých přestupcích, by mohl být příslušník podle skutkových okolností daného případu potrestán teoreticky jen písemným napomenutím, spíše ale s ohledem na závažnost tohoto jednání bude postižen pokutou,

popř. uložením pokuty spolu s propadnutím věci. Stejně tak by ale mohl být postižen jen trestem snížení základního tarifu. Pokud by byly splněny podmínky uvedené § 186 odst. 8 zákona o služebním poměru, byl by za daný přestupek uložen trest odnětí služební hodnosti. Za majetkový přestupek by přicházelo v úvahu i uložení trestu odnětí služební medaile, který by bylo možné podobně jako písemné napomenutí uložit buď samostatně anebo vedle pokuty, či propadnutí věci. Zákaz činnosti nelze za přestupek dle § 8 zákona uložit.

V souvislosti s novým zněním ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP vyvstává otázka, zda se okruh kázeňských trestů rozšiřuje o dva nové (kázeňské) tresty, a to konkrétně propadnutí náhradní hodnoty a napomenutí či nikoli.

Zatímco v případě správního trestu propadnutí náhradní hodnoty lze dospět k názoru, že tomu tak je, neboť § 189 odst. 1 písm. m) ZOSP coby ustanovení nepochybně odkazují přímo do hmotné části zákona o odpovědnosti za přestupky, konkrétně do ustanovení § 49 ZOPŘ, jež je zařazeno v hlavě VII nesoucí název Správní tresty a jejich ukládání, a jako takové vyhovuje požadavku vyplývajícímu ze zásady nullum poena sine lege, je situace ohledně napomenutí mnohem více diskutabilnější, neboť k tomuto trestu se dostáváme teprve zprostředkovaně přes § 90 ZOPŘ, který je však ustanovením procesním. O ustanovení § 189 odst. 1 písm. r) ZOPS lze bez jakýchkoliv pochybností říci pouze, že jím zákonodárce sledoval to, aby se služební funkcionář podobně jako „klasický“ správní orgán mohl v určitých případech a při splnění zákonných podmínek efektivněji a hospodárněji vypořádat s jednáním, které má znaky přestupku a jeho následky. Lze proto vyslovit názor, že toto ustanovení nepředstavuje z hlediska ústavně konformního výkladu dostatečný základ pro to, aby mohl být v podmínkách kázeňského trestání uložen příkazem správní trest napomenutí. Nutno podotknout, že uvedený závěr nelze překlenout ani výkladem, že by se v případě napomenutí podle § 45 ZOPŘ a písemného napomenutí podle § 51 odst. 1 písm. a) ZOSP jednalo o ten samý trest.

Nejmírnějším kázeňským trestem je **písemné napomenutí**. Jedná se o kázeňský trest, který je prostředkem morálního odsouzení příslušníka. Má především výchovnou funkci a nachází uplatnění při rozhodování o nejméně závažných kázeňských přestupcích, popř. jednáních, která nesou

znaky přestupku. Tomek však správně poukazuje, že uložení tohoto trestu za jednání, které má znaky přestupku, je velmi nevhodné, což odůvodňuje vyšší nebezpečnostní přestupku oproti kázeňskému přestupku.⁸ Uložení písemného napomenutí je předmětné jednání příslušníka vyřešeno a trest současně vykonán, neboť příslušníkovi v tomto případě nevzniká žádná další sekundární povinnost. Výkon ve smyslu exekucím tak u tohoto trestu nepřichází v úvahu. Při uložení písemného napomenutí je vhodné, aby služební funkcionář upozornil příslušníka, jaké kázeňské tresty a případně další právní následky mu hrozí, pokud se bude v budoucnu dopouštět podobného jednání. Samotná protiprávnost jednání sice vyplývá již ze samotného rozhodnutí, nicméně to nebrání služebnímu funkcionáři, aby příslušníkovi protiprávnost jednání podle okolností znovu zdůraznil při ústním vyhlášení rozhodnutí, resp. při jeho předání, nebo v jeho odůvodnění (např. tak, že vyjmenuje zájmy, resp. objekty, které byly jeho jednáním dotčeny apod.), což může také přispět k naplnění účelu tohoto kázeňského trestu.

Dalším trestem morální povahy je kázeňský trest **odnětí služební medaile**. Ve srovnání s písemným napomenutím jde však o trest mnohem přísnější a závažnější. Vzhledem ke skutečnosti, že se služební medaile uděluje za projevení osobní statečnosti, za splnění zvláště významného služebního úkolu či za účelem ocenění příkladného plnění služebních povinností, mělo by působit odnětí medaile na příslušníka zvláště dehonestujícím způsobem. Tímto trestem by se tak měla postihovat zejména závažnější jednání, která se neslučují s profesní etikou a ctí příslušníka. Z logiky věci vyplývá, že tento trest lze uložit jen příslušníkovi, který byl v minulosti medailí oceněn.

Snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců je kázeňským trestem majetkové povahy. Základní tarif je měsíčně poskytovaná složka služebního příjmu, která je stanovena v měsíčních částkách za stanovenou dobu služby, přičemž příslušník má nárok na základní tarif, který je stanoven pro tarifní třídu stanovenou pro služební místo a služební hodnost, do níž je jmenován, a pro tarifní stupeň, do kterého je zařazen.⁹ Snížením základního tarifu se tedy rozumí snížení této složky služebního

⁸ TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. aktualizované vyd. Olomouc: Anag, 2012, s. 189. ISBN 978-80-7263-752-2.

⁹ Srov. § 114 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

příjmu, nikoli celkového příjmu.¹⁰ Kombinace rozsahu procentního snížení základního tarifu s určením délky, na kterou je trest ukládán, poskytuje služebnímu funkcionáři dostatečný prostor pro správné uvážení, resp. odstupňování výměry trestu v závislosti na okolnostech a závažnosti posuzovaného případu. Služební funkcionář tak může např. uložit snížení základního tarifu o 15 % na dobu jednoho měsíce, jakož i snížení základního tarifu o 5 % na dobu 3 měsíců.

Trest snížení základní tarifu se vykonává snížením služebního příjmu o stanovenou částku ve výplatním termínu, jenž následuje po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení trestu. Jestliže v kalendářním měsíci nemá příslušník služební příjem, např. z důvodu nemocenské či čerpání služebního volna bez nároku na poskytnutí služebního příjmu, provede se snížení služebního příjmu, jakmile příslušníkovi vznikne nárok na služební příjem. Za situace, kdy je příslušníkovi poskytován služební příjem ve zvláštních případech podle § 124 ZOSP, se služební příjem sníží o částku odpovídající stanovenému procentu základního tarifu, i když se v daném měsíci služební příjem z tohoto tarifu bezprostředně nestanoví.¹¹

Oproti výkonu trestu pokuty, kterou musí příslušník zaplatit nebo alespoň požádat o provedení srážky ze služebního příjmu, se snížení základního tarifu příslušníkovi pouze oznamuje.¹² Z hlediska výkonu trestu snížení základního tarifu je tak příslušník ve zcela pasivní roli. Další odlišností oproti pokutě je, že se v důsledku uložení trestu snížení základního tarifu sníží příslušníkovi současně i základ daně pro výpočet daně z příjmu fyzických osob, stejně tak se sníží pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění. Pokuta se tak v příjmu příslušníka projeví vždy o něco výrazněji. Z pohledu bezpečnostního sboru

¹⁰ Srov. § 113 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

¹¹ Ustanovení § 124 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru: „(1) Příslušník, který je pověřen zastupováním na jiném služebním místě, má nárok na služební příjem ve výši, v jaké by mu náležel, kdyby byl na toto služební místo ustanoven. (2) Příslušník, který je zařazen do žaloby činné a je vyslán k výkonu služby k jiné organizační složce státu, právnické nebo fyzické osobě, má nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu, jestliže mu není poskytována odměna za vykonanou práci uvedenými subjekty. Je-li tato odměna nižší než služební příjem podle věty první, má nárok na doplatek služebního příjmu.“

¹² Srov. § 130 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

se jeví snížení základního tarifu výhodnější, neboť zaplacenou pokutu odvádí do státního rozpočtu.

V aplikační praxi se lze poměrně často setkat s otázkou, zda lze tento kázeňský trest uložit i za jednání, které má znaky přestupku. Ačkoli tomu tak nepochybně je, což lze dovodit z ustanovení § 51 odst. 2 a § 189 odst. 3 ZOSP, lze souhlasit s názorem Tomka, že uložení kázeňského trestu snížení základního tarifu za jednání, které má znaky přestupku, by mělo být spíše výjimečné a že zvláště v těch případech, kdy se podle zvláštního předpisu ukládá pokuta obligatorně, by měla být pokuta jako kázeňský trest příslušníkovi vždy uložena.¹³ Pokud však služební funkcionář toto doporučení respektovat nebude, platí, že úhrnná výše kázeňského trestu snížení základního tarifu nesmí překročit horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem.

Prvním ze tří trestů, který lze uložit výlučně za jednání, které má znaky přestupku, je **pokuta**. Tento trest lze uložit za jakékoli přestupkové jednání. Při ukládání tohoto kázeňského trestu platí, že se pokuta ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání majícího znaky přestupku.¹⁴

Propadnutí věci je druhým z trojice kázeňských trestů, které lze příslušníkovi uložit jen za jednání, které má znaky přestupku. Podobně jako v případě pokuty jde o trest majetkové povahy. Smyslem tohoto trestu je zabránit pachateli v opakování přestupkového jednání, resp. v další přestupkové činnosti.

Jestliže pachatel před tím, než dojde k uložení kázeňského trestu propadnutí věci, věc zničí, poškodí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zužítkuje, může být uloženo podle ustanovení § 189 odst. 1 písm. m) ZOSP ve spojení s § 49 ZOPŘ **propadnutí náhradní hodnoty**. Stejně se posuzuje, pokud pachatel jakýmkoliv jiným způsobem zmaří propadnutí takové věci. Propadnutí náhradní hodnoty může být uloženo až do výše, která odpovídá hodnotě věci.

¹³ Srov. TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. aktualizované vyd. Olomouc: Anag, 2012, s. 189 a 190. ISBN 978-80-7263-752-2.

¹⁴ Srov. § 51 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Posledním trestem, kterým lze postihovat výlučně jednání, které má znaky přestupku, je **zákaz činnosti**. Tento kázeňský trest plní především výchovnou a preventivní funkci. Jeho hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v dalším páchání protiprávní činnosti. Nicméně svými důsledky taktéž způsobuje nepřímou majetkovou újmu, neboť pachatel přestupku v důsledku uloženého zákazu činnosti dočasně nemůže vykonávat některé činnosti, ke kterým je zapotřebí určitého povolení nebo které jsou upraveny zvláštními právními předpisy. Uložením kázeňského trestu zákazu činnosti tak dochází k vážnému zásahu do osobnostní i majetkové sféry delikventa.

Základním pravidlem pro ukládání tohoto trestu je, že služební funkcionář může uložit zákaz činnosti pouze tehdy, jestliže to umožňuje zvláštní zákon a na dobu tam uvedenou, a pouze tehdy, jde-li o činnost, kterou pachatel (příslušník) vykonává ve služebním poměru nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li příslušník jednání, které má znaky přestupku touto činností nebo v souvislosti s ní. Obecně platí, že výkon tohoto trestu končí uplynutím doby, na kterou byl trest uložen. Ustanovení § 189 odst. 1 písm. k) ZOSP, resp. zákon o odpovědnosti za přestupky však umožňuje, aby po uplynutí poloviny doby, na níž byl zákaz činnosti uložen, služební funkcionář od výkonu zbytku tohoto kázeňského trestu upustil, jestliže příslušník prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný. Služební funkcionář tak může učinit novým rozhodnutím, a to na návrh potrestaného příslušníka.¹⁵ Současně je zcela nově propojen a vzájemně v určitých aspektech podmíněn výkon tohoto trestu a trestu pokuty, neboť se stanoví, že pokud byla spolu se zákazem činnosti uložena pokuta, která nebyla dosud vůbec či v plné výši uhrazena, nelze od výkonu zbytku zákazu činnosti upustit, dokud pachatel neprokáže, že pokutu nebo její zbylou část uhradil, anebo dokud nebylo rozhodnuto o rozložení úhrady pokuty na splátky nebo o odložení splatnosti pokuty.¹⁶ Kázeňský trest zákazu činnosti se vykoná i tehdy, jestliže příslušníkovi, kterému byl uložen, skončil služební poměr.¹⁷

¹⁵ Srov. § 99 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁶ Srov. § 47 odst. 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁷ Srov. § 189 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Nejpřísnějším kázeňským trestem je **odnětí služební hodnosti**, neboť podle ustanovení § 42 odst. 1 písm. e) ZOSP musí být příslušník propuštěn, jestliže mu byl tento trest uložen. Kázeňský trest odnětí služební hodnosti se podle ustanovení § 186 odst. 8 zákona o služebním poměru ukládá:

- za kázeňský přestupek se zvláště škodlivým následkem;
- za opakované spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem, jestliže předcházející uložení kázeňských trestů nevedlo v období 3 let
- k obnovení služební kázně příslušníka;
- za jednání, které má znaky přestupku a je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka;
- anebo za opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.

Závažnost tohoto druhu kázeňského trestu zákonodárce vedla k přijetí právní úpravy, která podmínky pro jeho obligatorní uložení definuje v relativně samostatném a komplexním ustanovení zákona o služebním poměru. V důvodové zprávě k zákonu se v této souvislosti uvádí: „*Novým důvodem propuštění je uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti. Aby nedocházelo ke zneužití tohoto důvodu propuštění, stanovuje příslušné ustanovení o ukládání kázeňských trestů případy, kdy lze tento trest příslušníkovi uložit. Tento důvod propuštění by měl odstranit stávající absenci možnosti propustit příslušníka, který se dopustil závažného přestupku například krádeže. Vzhledem k tomu, že zákon nezná propuštění příslušníka na základě služebního hodnocení, kterým byl vyhodnocen jako nezpůsobilý pro výkon služby, lze toto propuštění realizovat na základě tohoto důvodu. Zákon totiž stanovuje, že porušením služební povinnosti je také negativní služební hodnocení.*“¹⁸

Platí tak, že pokud je naplněna některá z hypotéz uvedená v ustanovení § 186 odst. 8 ZOSP, nastoupí povinnost služebního funkcionáře uložit předmětný kázeňský trest a prostor pro jeho správní uvážení tu není dán, tzn. pokud služební funkcionář sezná, že se takto definovaného jednání příslušník dopustil, nezbyvá mu než uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti. Jinak vyjádřeno, dopustí-li se příslušník některého z jednání uvedeného v § 186 odst. 8 ZOSP, má mu být uložen kázeňský trest odnětí služební

¹⁸ Vládní návrh na vydání zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů pod č. 256, IV. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2002.

hodnosti, zákon o služebním poměru totiž neumožňuje v případě kázeňských přestupků vyjmenovaných v uvedeném ustanovení uložit jiný trest než odnětí služební hodnosti.

Daný závěr vychází z toho, že jednání uvedená v § 186 odst. 8 ZOSP zákonodárce koncipoval jako jednání typově natolik závažná, že za jejich spáchání předpokládá uložení právě nejprísnejšího kázeňského trestu; není zde dán prostor pro zvažování kritérií dle § 186 odst. 6 ZOSP, neboť právě typová závažnost, resp. kvalifikovaná povaha daného jednání má za následek nutnost uložení nejprísnejšího kázeňského trestu.¹⁹

Záruka přiměřeného a spravedlivého kázeňského trestu, jakož i toho, že daný příslušník nebude vystaven svévolnému jednání služebního funkcionáře, spočívá v důkladném zjištění naplnění podmínek pro uložení příslušného kázeňského trestu a jeho řádném odůvodnění. U každé, v ustanovení § 186 odst. 8 ZOSP, formálně vymezené „skutkové podstaty“ (např. spáchání kázeňského přestupku se zvláště škodlivým následkem) je totiž třeba počítat s explicitně formulovaným či implicitním materiálním korektivem spočívajícím v hodnocení škodlivosti příslušného jednání, ovšem v rámci neurčitých právních pojmů použitých přímo v tomto ustanovení. U zvoleného příkladu je tak třeba, aby služební funkcionář pečlivě zkoumal, zda spáchaný kázeňský přestupek se vyznačuje zvláště škodlivým následkem a aby tento svůj závěr řádně odůvodnil. Obdobně při rozhodování o opakovaném spáchání přestupku se škodlivým následkem bude třeba zkoumat, zda řešený kázeňský přestupek a alespoň dva další kázeňské přestupky, za něž byl příslušník potrestán v období předcházejících tří let, se vyznačovaly škodlivým následkem. Pouhý počet kázeňských trestů bez uvedení jejich skutkové podstaty a závažnosti a bez úvahy služebního funkcionáře, jaký vliv na určení kázeňského trestu měly, je nedostatečný. Stejně tak při ukládání trestu odnětí služební hodnosti za jednání, které má znaky přestupku, je třeba uvést v čem přesně je spatřován rozpor daného jednání s požadavky kladenými na příslušníka, přičemž, jak již bylo uvedeno, nepřichází v úvahu správní uvážení ve vztahu ke kritériím uvedených v ustanovení § 186 odst. 6, ale toliko zhodnocení toho, zda byl naplněn neurčitý právní pojem „rozporu s požadavky kladenými na příslušníka“.

¹⁹ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 35/2014-25.

Naplnění předmětných neurčitých právních pojmů (zvláště škodlivý následek, škodlivý následek a rozpor s požadavky kladenými na příslušníka) tak musí být v každém jednotlivém případě spolehlivě zjištěno a přezkoumatelně odůvodněno. K tomuto požadavku Nejvyšší správní soud dodává: „nelze však požadovat, aby správní orgán podal zcela úplnou a dostatečnou definici neurčitého právního pojmu... Požadavek na vymezení neurčitého právního pojmu je tak třeba vnímat jakožto rámcové vymezení, které má funkci zajištění určité zřejmosti toho, v čem správní orgán spatřuje rozsah tohoto pojmu, jeho účelem je zabránit libovůli při konfrontaci neurčitých pojmů a konkrétních skutkových zjištění. Jedná se tedy o určité stanovení rámcových obsahových mantinelů, nikoli o rigorózní definici.“²⁰

V tomto směru lze pro ilustraci odkázat např. na pasáž z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 5 As 35/2014: „*Použití veřejných prostředků (vybraných za uložené blokové pokuty od přestupců) v důsledku protiprávního jednání pro vlastní soukromé účely (navíc v rozsahu blížícím se hranici pro trestný čin zpronevěry – viz § 206 odst. 1 ve spojení s § 138 odst. 1 trestního zákoníku) je jedno z nejzávažnějších jednání, kterým je příslušník schopen obrozit pověst Policie České republiky a důvěru v ní. Je smutným paradoxem, pokud příslušník policie, jehož základní povinností, jak důvodně uvádí stěžovatel, je podílet se na objasňování a postihu protiprávního jednání jiných osob, sám takto závažným způsobem porušuje zákon, a to ještě úmyslným přisvojením si jemu svěřených finančních prostředků, které vybral právě jakožto sankci (blokovou pokutu) za protiprávní jednání jiných osob. Je zřejmé, že autorita takového policisty v očích veřejnosti, resp. důvěra v něj musí být v podstatě nulová; takové jednání rovněž signalizuje jeho ochotu dát přednost vlastním zájmům před důležitým zájmem služby ve smyslu § 201 odst. 1 zákona o služebním poměru. Aniž by zdejší soud přebližel žalobcovo tvrzení o jeho složité osobní finanční situaci, jakož i skutečnost, že přisvojenou částku po několika dnech vrátil (ovšem až po té, co byl jeho čin odhalen a bylo s ním zahájeno řízení o daném deliktu), je třeba říci, že podobného jednání se příslušník Policie České republiky jednoduše dopustit nesmí, takové jednání nakonec může (mimo jiné) nastolit otázku, zda policista, který se takto chová, neukládá blokové pokuty právě s cílem zajistit si finanční prostředky pro svou osobní potřebu. Touto úvahou Nejvyšší správní soud žalobci takové motivy nijak nepodsouvá, jen ilustruje, do jaké míry je dané jednání mající znaky přestupku, kterého se žalobce dopustil zcela zjevně v souvislosti s výkonem služby, schopné obrozit pověst Policie České republiky,*

²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ads 119/2008-61.

zpochybnit objektivitu jejich postupů a důvěru občanů v její počínání.“ Podobně lze odkázat na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě,²¹ podle kterého: „Posouzení správnosti jeho jednání nemůže být závislé na počtu osob, které jsou přítomny porušení právní povinnosti nebo nevhodného chování policisty, případně míře medializace případu. Pokud žalobce odmítl podrobit se vyšetření, zda není pod vlivem alkoholu, podle ust. § 16 odst. 5 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, se na něj hledí, jako by pod vlivem alkoholu byl. Řízení automobilu po požití alkoholu příslušníkem Policie ČR lze hodnotit jako zvláštní porušení služebního slibu zvláště závažným způsobem (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 6 Ads 120/2010-91).“ nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu²², v němž se uvádí: „Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje se závěry žalovaného i krajského soudu, že škodlivý následek je nutno spatřovat v možné demoralizaci příslušníků hasičského záchranného sboru, který je fakticky vybudován na organizačních principech obdobných principům v organizaci ozbrojených sborů, kde neuposlechnutí rozkazu či výzvy nadřízeného funkcionáře může mít daleko fatálnější následky než v jiných – vojensky neorganizovaných – institucích. Nejvyšší správní soud poukazuje na přelévavou argumentaci žalovaného, že u příslušníků hasičského záchranného sboru, jehož primárním posláním je ochrana života a majetku občanů při řešení mimořádných událostí, je každý členek v personální struktuře bezpečnostního sboru důležitý, jeho roli nelze podcenit a je tudíž nutno dbát na dobrou psychickou kondici příslušníků hasičského sboru, neboť ta představuje veličinu, na kterou je kladen velký důraz. Žalovaný v této souvislosti poukázal na nevhodný příklad chování stěžovatele pro ostatní příslušníky Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje.“ K závažnosti, jakou Nejvyšší správní soud přisuzoval krádeži policisty v obchodě dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (řádově v hodnotě stovek korun), byť za účinnosti dřívější právní úpravy, lze odkázat např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 Ads 25/2009-87, nebo ze dne 7. 5. 2009, č. j. 3 Ads 2/2007-114. K významnosti služebního slibu lze dále odkázat např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 1 As 23/2004-54.

²¹ Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 78 Ad 47/2012.

²² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 4 Ads 103/2011-149.

Posledním důvodem, s nímž je spojena povinnost služebního funkcionáře uložit kázeňský trest odnětí služební hodnosti, je opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení. Z jazykového výkladu vyplývá, že k uložení předmětného kázeňského trestu postačí, když bude takto neuspokojivě hodnocen příslušník podruhé, přičemž nemusí jít ani o hodnocení po sobě bezprostředně následující. Pravidla pro služební hodnocení jsou stanovena v ustanovení § 203 ZOSP.

Kázeňský trest odnětí služební hodnosti je vykonán okamžikem, kdy rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým je tento trest uložen, nabude právní moci. Podobně jako u písemného napomenutí nelze u tohoto trestu uvažovat o výkonu rozhodnutí ve smyslu exekucím, neboť tímto rozhodnutím není ukládána příslušníkovi žádná povinnost. Z hlediska právních účinků rozhodnutí o uložení kázeňského trestu odnětí služební hodnosti je však třeba dodat, že takovéto rozhodnutí je podkladem pro zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru. Jinak vyjádřeno, právním následkem uložení tohoto trestu je povinné propuštění příslušníka ze služebního poměru. S ohledem na výše uvedené je třeba uvést, že i když vydání navazujícího rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru není exekucí, resp. výkonem rozhodnutí podkladového rozhodnutí o uložení kázeňského trestu; lze vykonatelnost jeho účinků přesto odložit. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 3. července 2015, č. j. 1 As 89/2015-19: „*přiznal-li krajský soud odkladný účinek žalobě proti podkladovému rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, odložil tím jeho právní účinky. Služební funkcionář tak dočasně pozbyl právně relevantní důvod pro zahájení navazujícího řízení o propuštění ze služebního poměru (ačkoliv jeho zahájení zákon předvídá), resp. pro vydání navazujícího rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru...*“ Lze proto říci, že přiznání odkladného účinku žalobě proti (podkladovému) rozhodnutí o uložení kázeňského trestu vytvoří překážku pro další postup služebního funkcionáře, tedy pro zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru, a to do skončení řízení před soudem. V této souvislosti je třeba mít také na paměti, že pokud by služební funkcionář i za této situace rozhodnutí o propuštění přesto vydal a příslušník by proti takovému rozhodnutí podal žalobu, byla by jeho žaloba s největší pravděpodobností úspěšná, tzn. měl by podle § 124 odst. 9 ZOSP po zrušení

rozhodnutí o skončení služebního poměru nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu za dobu, po kterou nevykonával službu.

4 Kritéria pro ukládání kázeňských trestů

Služební funkcionář v rámci ukládání kázeňských trestů rozhoduje, který z druhů trestů uvedených v ustanovení § 51 odst. 1 ZOSP, popř. také v jaké výměře, bude za kázeňský přestupek nebo za jednání, které má znaky přestupku, příslušníkovi v kázeňském řízení uložen. Druhem kázeňského trestu se rozumí písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše tří měsíců, odnětí služební medaile, odnětí služební hodnoti, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci a též i propadnutí náhradní hodnoty (§ 189 odst. 1 písm. m) ZOSP, § 49 ZOPŘ). Výměrou kázeňského trestu je určení jeho výše, resp. jeho délky, což přichází v úvahu u kázeňského trestu snížení základního tarifu, pokuty a zákazu činnosti.

V předcházející kapitole bylo již uvedeno, že k tomu, aby uložený kázeňský trest splnil svůj účel, musí druh a intenzita kázeňského trestu v každém konkrétním případě odpovídat všem zvláštnostem projednávaného případu, a že záruka přiměřeného a spravedlivého trestu, jakož i toho, že daný příslušník nebude vystaven svévolnému jednání služebního funkcionáře, spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek stanovených zákonem pro uložení trestu a jeho řádném odůvodnění.

Podle ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP služební funkcionář přihlíží při určení druhu kázeňského trestu k závažnosti kázeňského přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, k významu a rozsahu jeho následků, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám, dosavadnímu přístupu příslušníka k plnění služebních povinností a k tomu, zda již byl kázeňsky trestán. Jestliže se ve společném řízení projednává více kázeňských přestupků téhož příslušníka, přihlédne se při ukládání druhu kázeňského trestu též k této skutečnosti.

Skutečnost, že se toto ustanovení zmiňuje pouze o „závažnosti kázeňského přestupku“, a nikoli též o závažnosti jednání, které má znaky přestupku, považuje Nejvyšší správní soud spíše za terminologickou nepřesnost.²³

²³ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 35/2014.

V tomto kontextu lze pak říci, že ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP, obsahuje obecná kritéria pro ukládání kázeňských trestů, bez ohledu na to, je-li trest ukládán za kázeňský přestupek či jednání, které má znaky přestupku. Výše uvedená kritéria je služební funkcionář povinen při ukládání kázeňských trestů vždy zohlednit. Jedinou výjimku v tomto směru stanoví ustanovení § 186 odst. 8 ZOSP, které obsahuje zvláštní pravidla pro ukládání kázeňského trestu odnětí služební hodnosti a které tak vůči ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP stojí v poměru speciality (viz předcházející kapitola).

Platí tedy, že při rozhodování o druhu a výměře kázeňského trestu za kázeňský přestupek postupuje služební funkcionář podle ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP, neukládá-li za toto jednání trest odnětí služební hodnosti.

Při ukládání kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, vedle ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP služební funkcionář dále přihlíží k ustanovení § 51 odst. 2 a 3 ZOSP, tzn. okruh kázeňských trestů se rozšiřuje o pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, přičemž tyto tresty přitom může služební funkcionář uložit společně, popřípadě společně s písemným napomenutím anebo odnětím služebním medaile. Jestliže služební funkcionář ukládá za jednání, které má znaky přestupku, pokutu ukládá jí ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání majícího znaky přestupku. Obdobně ukládá-li za jednání, které má znaky přestupku, trest snížení základního tarifu nesmí podle ustanovení § 189 odst. 3 ZOSP překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem.

Podle ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP služební funkcionář pak dále při ukládání kázeňského trestu za jednání, které má znaky přestupku, přihlíží i k relevantním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky (§ 38–44), tzn. k těm ustanovením, která se týkají určení povahy a závažnosti jednání, které má znaky přestupku, polehčujících okolností, přitěžujících okolností, ukládání kázeňských trestů za více jednání, podmíněného upuštění od uložení kázeňského trestu, upuštění od uložení kázeňského trestu, mimořádného snížení výměry kázeňského trestu pokuty, rozhodování o propadnutí věci,

zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, ukládání ochranného opatření zabrání věci, ukládání propadnutí náhradní hodnoty nebo zabrání náhradní hodnoty.

Je-li za jednání, které má znaky přestupku ukládán trest odnětí služební hodnosti postupuje služební funkcionář výlučně podle § 186 odst. 8 ZOSP, tzn. že se v rámci odůvodnění uloženého kázeňského trestu zaměří na to, v čem přesně spatřoval rozpor daného jednání s požadavky kladenými na příslušníka.

Vzhledem ke skutečnosti, že specifika pro ukládání kázeňského trestu odnětí služební hodnosti byly popsány již v předešlé kapitole, zaměřuje se další výklad pouze na „obecná“ kritéria při ukládání kázeňských trestů (§ 186 odst. 6 ZOSP) a kritéria pro ukládání kázeňských trestů za jednání, které má znaky přestupku, vyplývající ze zákona o odpovědnosti za přestupky.

Hlavním kritériem, ke kterému služební funkcionář při ukládání kázeňských trestů přihlíží, je **povaha a závažnost kázeňského přestupku anebo jednání, které má znaky přestupku**. Závažnost deliktu určuje stupeň, resp. míra společenské škodlivosti. Korektiv společenské škodlivosti slouží jednak k tomu, abychom dané jednání odlišili na jedné straně od zcela beztrestného (bagatelního) jednání anebo naopak na straně druhé od trestného činu. Druhý význam společenské škodlivosti spočívá právě v konkretizaci trestu – i když dva pachatelé spáchají z hlediska formálních znaků naprosto stejný protiprávní čin, tak trest může být různý např. proto, že jeden z pachatelů již byl vícekrát za takové jednání uznán vinným, zatímco druhý se daného jednání dopustil poprvé. Společenská škodlivost je tedy vyjádřením společenského pohledu na určité protiprávní jednání. Míra společenské škodlivosti se potom u kázeňského přestupku a jednání, které má znaky přestupku, určuje za použití kritérií demonstrativně uvedených v ustanovení § 186 odst. 6 ZOSP a § 38 ZOPŘ. Jedná se zejména o tato kritéria:

- a) význam zákonem chráněného zájmu, který byl jednáním příslušníka porušen nebo ohrožen (tzv. objekt);
- b) význam a rozsah následku způsobeného jednáním příslušníka – služební funkcionář v tomto směru přihlédně k tomu, zda byl zákonem chráněný zájem ohrožen nebo porušen a jakým způsobem, zda se jedná o poruchu trvalou nebo dočasnou, jaká je výše způsobené

škody (pokud uvedený následek není obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku), zda jde např. o porušení zvlášť významné či služební povinnosti apod.;

- c) způsob spáchání deliktu – posuzuje se forma jednání (konání vs. opomenutí), povaha jednání, charakter použitých prostředků ke spáchání činu, atp.;
- d) okolnosti, za nichž bylo jednání, spácháno – tyto okolnosti mohou být subjektivní nebo objektivní povahy, mohou zvyšovat nebo naopak snižovat stupeň společenské škodlivosti daného jednání. Subjektivní okolnosti mohou spočívat v majetkových poměrech příslušníka, v jeho osobních poměrech, vnímání situace. Objektivní podmínky charakterizuje místo a čas, doba jednání;
- e) druh a míra zavinění, popřípadě pohnutka – ke spáchání kázeňského přestupku, stejně tak jednání, které má znaky přestupku (není-li uvedeno v rámci příslušné skutkové podstaty přestupku jinak) postačí zavinění z nedbalosti. Nicméně tyto delikty mohou být samozřejmě spáchány i úmyslně. Forma zavinění se tak logicky promítá v závažnosti jednání, přičemž platí, že nedbalost nevědomá je považována při jinak stejných podmínkách za méně závažnou než nedbalost vědomá, úmysl eventuální je považován při jinak stejných podmínkách za méně závažný než úmysl přímý. Pohnutka vyjadřuje motiv jednání – např. z nepřátelství k určité osobě, ze závisti. Může být okolností přitěžujících i okolností polehčujících;
- f) dosavadní přístup příslušníka k plnění služebních povinností a „kázeňská minulost“ – v této souvislosti se jeví vhodné poznamenat, že z judikatury správních soudů vyplývá, že k individualizaci trestu nepostačuje uvést pouhý počet kázeňských trestů a odměn, ale je třeba uvést i jejich závažnost, právní kvalifikaci a význam, který pro uložení trestu předchází tresty anebo odměny mají.

Při určení druhu kázeňského trestu a jeho výměře za jednání, které má znaky přestupku, se dále přihledne k:

- a) polehčujícím okolnostem, jimiž jsou podle ustanovení § 39 ZOPŘ: věk blízký věku mladistvého, exces z okolností vylučujících protiprávnost, nápomoc při odstraňování následku, dobrovolné nahrazení škody, oznámení přestupku a nápomoc při jeho objasňování, spáchání přestupku pod vlivem hrozby, nátlaku, závislosti na jiném;

- b) přitěžujícím okolnostem, tzn. vycházejí z ustanovení § 40 ZOPŘ zejména: využití něčí bezbrannosti, závislosti, podřízenosti, spáchání více přestupků, opakování přestupku, členství v organizované skupině, zneužití postavení, funkce, zaměstnání;
- c) délce doby, po kterou trvalo protiprávní jednání příslušníka nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný jeho protiprávním jednáním;
- d) počtu jednotlivých dílčích útoků pokračování;
- e) u pokusu k míře, kterou se jednání příslušníka přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo;
- f) v případě příslušníka, který spáchal přestupek ve spolupachatelství s dalšími osobami, k míře, jakou přispělo jeho jednání ke spáchání přestupku;
- g) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení;
- h) u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

Pokud by příslušník spáchal **dva a více kázeňských přestupků, popř. vícero jednání, která mají znaky přestupku**, projedná je služební funkcionář ve společném řízení (nikdy však nelze vést společné řízení o kázeňském přestupku a jednání, které má znaky přestupku)²⁴ a uloží trest podle nejzávažnějšího kázeňského přestupku²⁵, popř. podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nej přísněji trestný (**zásada absorpční**) a současně přihledne při ukládání druhu kázeňského trestu i k počtu projednávaných deliktů.²⁶

Zásada absorpční je při ukládání trestů za jednání, které má znaky přestupku s ohledem na ustanovení § 189 odst. 1 písm. g) ZOSP doplněna **zásadou asperační (zostření)**, podle níž jsou-li ve společném řízení projednávány

²⁴ Srov. § 186 odst. 5 a 7 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

²⁵ Srov. § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁶ Srov. § 186 odst. 6 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

dva i více přestupků, služební funkcionář může uložit pokutu ve vyšší sazbě tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Spolu s trestem uloženým podle výše uvedených pravidel lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků.²⁷

Služební funkcionář může od uložení kázeňského trestu v rozhodnutí o kázeňském přestupku upustit, jestliže k nápravě příslušníka postačí samotné projednání kázeňského přestupku.²⁸ Obdobně podle ustanovení § 189 odst. 1 písm. i) ZOSP ve spojení s ustanovením § 43 ZOPŘ může také zcela **upustit od uložení kázeňského trestu**, jestliže nebylo konáno společné řízení o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele a trest za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za dostačující, anebo pokud služební funkcionář považuje vzhledem k závažnosti přestupku a jeho okolnostem projednání přestupku za dostačující. Jestliže služební funkcionář upustí od potrestání, vydá rozhodnutí, kterým sice vysloví vinu příslušníka, ale kázeňský trest mu neuloží.

Projednávali-li služební funkcionář v kázeňském řízení jednání, které má znaky přestupku, může podle ustanovení § 189 odst. 1 písm. h) ZOSP ve spojení s ustanovením § 42 ZOPŘ dále **podmíněně upustit od potrestání**, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Při podmíněném upuštění od uložení kázeňského trestu služební funkcionář příslušníkovi uloží, aby ve lhůtě stanovené nahradil způsobenou škodu nebo vydal bezdůvodné obohacení a určí způsob jakým tak má příslušník učinit. Pokud by příslušník takto neučinil, služební funkcionář kázeňský trest uloží. Nutno doplnit, že realizace podmíněného upuštění od potrestání do jisté míry předpokládá součinnost osoby, které byla přestupkem způsobena škoda (min. by se měla

²⁷ Srov. § 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁸ Srov. § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

vyjádřit k výši náhradě škody), avšak této osobě zákon o služebním poměru nepřiznává procesní postavení účastníka, jeví se proto vhodné, aby si vyjádření takovéto osoby služební funkcionář zajistil např. v rámci její svědecké výpovědi, popř. jí umožnil vyjádřit se písemně.

Dalším institutem, který je na základě ustanovení § 189 odst. 1 písm. j) ZOSP využitelný jen při ukládání trestů za jednání, které má znaky přestupku, je **mimořádné snížení pokuty**. Podle § 44 ZOPŘ může správní orgán (služební funkcionář) za přesně vymezených zákonných podmínek, např. jednání v excessu z nutné obrany, trestání pokusu, či v případě, že by byla pokuta s ohledem na osobu pachatele nepřiměřeně přísná, mimořádně snížit výměru pokuty pod dolní hranici stanovenou zákonem. Toto ustanovení lze použít za předpokladu, že výměra pokuty musí být uložena alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Tímto institutem se tedy umožňuje služebnímu funkcionáři reagovat na okolnosti konkrétního případu. Jde o určitou obdobu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku. Institut mimořádného snížení pokuty by tak měl nacházet své uplatnění zejména ve spojení s těmi přestupky, za něž se ukládají pokuty, které se jeví i ve své dolní výměře s ohledem na okolnosti případu nepřiměřeně přísné (vysoké – za přestupek se uloží pokuta od 25 000 Kč do...). Jinak vyjádřeno, u těch přestupků, za něž se podle zvláštního zákona ukládají pokuty v nižší výměře (např. do 1 000 Kč, 5 000 Kč, 10 000 Kč) se jeví použití tohoto institutu nevhodné a nedůvodné, v podmínkách kázeňského řízení téměř vyloučené, neboť zde již samotná skutečnost, že pachatel je příslušníkem bezpečnostního sboru, sama o sobě zvyšuje společenskou škodlivost činu (výjimkou je případ excessu z nutné obrany).

Všechna výše popsaná kritéria tvoří jednotný celek a služební funkcionář je hodnotí komplexně a ve vzájemných souvislostech.

Zvláštní pravidla jsou pak stanovena pro **ukládání kázeňských trestů příkazem**, tzn. v situaci, kdy služební funkcionář rozhoduje o jednání, které má znaky přestupku, ve zkráceném řízení (§ 189 odst. 1 písm. s) ZOSP ve spojení s § 90 zákona ZOPŘ). Využije-li služební funkcionář této možnosti, musí mít na paměti, že podle ustanovení § 90 ZOPŘ lze příkazem uložit pouze napomenutí, pokutu, zákaz činnosti nebo propadnutí

věci, tzn. že okruh potenciálních kázeňských trestů je tedy v těchto řízeních omezen. Na otázku, zda lze příkazem v kázeňském řízení uložit trest napomenutí, bylo odpovězeno již v předcházející kapitole. Nezbyvá tedy než připomenout již vyslovený názor, že uložením napomenutí příkazem příslušníkovi bezpečnostních sborů by byla porušena zásady nullum poena sine lege (jinou otázkou je však již to, zda by proti takovému vyřešení jeho přestupkové věci příslušník brojil opravným prostředkem). Jeví se proto vhodné připomenout a zdůraznit také to, že již s ohledem na povahu a vyšší společenskou závažnost jednání, které má znaky přestupku, není uložení tohoto trestu v příkazním řízení možné, ale stejně tak ani vhodné.

Institut upuštění od potrestání ve zkráceném procesu nelze aplikovat. Instituty mimořádného zvýšení (tedy zásada asperace) či snížení pokuty aplikovatelné teoreticky sice jsou, ale vzhledem k tomu, co již bylo uvedeno výše, nejeví se využití těchto institutů vhodné. Pokud by byl proti příkazu podán odpor, platí tzv. zásada zákazu reformace in peius toliko omezeně, tzn. byl-li podán odpor proti příkazu, nelze v řízení uložit jiný druh trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změní právní kvalifikaci skutku.

Příkaz na místě ve smyslu ustanovení § 91 ZOPŘ nelze v kázeňském řízení aplikovat, neboť na tento institut již ustanovení § 189 odst. 1 ZOSP neodkazuje.

5 Závěr

Kázeňská odpovědnost příslušníků bezpečnostních sborů není jednotnou kategorií deliktů, nýbrž se dále vnitřně strukturuje, a to na odpovědnost za kázeňské přestupky a odpovědnost za jednání, které má znaky přestupku.

Ačkoli tyto dva typy deliktů stojí v právní úpravě vedle sebe, jsou po hmotně-právní stránce i procesní stránce definovány odlišným způsobem, uvedené se týká i okruhu kázeňských trestů a pravidel pro jejich ukládání. Odlišné je k těmto kategoriím právních deliktů přistupováno i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, což nutně souvisí i s otázkou jaké zásady a principy se na projednávání a trestání té či oné skupiny deliktů vztahují.

Zatímco právní konstrukce skutkové podstaty kázeňského přestupku svým obsahem odkazuje na porušení služebních povinností a rozkazů vyplývajících

ze služebního poměru (jde tedy o disciplinární delikty v pravém slova smyslu), je hmotně-právní základ jednání, které má znaky přestupku odvozený ze skutkových podstat přestupků (jedná se tedy o případ procesně-právní exempce z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky, resp. obecných přestupkových orgánů).

Dopady nedávné rekonstrukce přestupkového práva se tak zásadně projeví zejména ve vztahu k této druhé kategorii deliktů. V důsledku přijetí nové právní konstrukce přestupku, zavedení zcela nových právních institutů (např. pokus, jednotlivé formy pachatelství, omyl v právu), změnám v systému správních trestů a novým pravidlům pro jejich ukládání (např. možnost zvýšení pokuty, mimořádné snížení pokuty, polehčující a přitěžující okolnosti) se zvýšily jednak odborné požadavky na služebního funkcionáře, jakož se i rozšířila stávající kázeňská agenda o veškeré dosavadní správní delikty fyzických osob.

Záruka přiměřeného a spravedlivého kázeňského trestu spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek stanovených zákonem pro uložení trestu a jeho řádném odůvodnění. Realizace kázeňské odpovědnosti se tak nutně musí vázat na určitá kritéria a principy, a s ohledem na sbližování pohledů na přestupky a trestné činy musí podléhat v zásadě stejnému režimu jako trestání za trestné činy. K řešení hmotněprávních (jakož i procesních) otázek vyvstávajících při uplatňování kázeňské odpovědnosti proto nelze přistupovat odvětvově a izolovaně, ale naopak je nutno vycházet z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu jako celku.

Za určitý poměrně závažný nedostatek právní úpravy ve vztahu k systému kázeňských trestů a pravidel pro jejich ukládání lze považovat nedostatečné zajištění rovného přístupu při postihování příslušníků bezpečnostních sborů a běžných občanů za protiprávní jednání, které naplňuje znaky přestupku, které se projevuje jak při určení druhu trestu tak i při jejich výměře.

Zejména jde o ty případy, kdy se příslušník bezpečnostního sboru dopustí jednání, které má znaky přestupku, za něž lze podle zvláštního zákona uložit poměrně vysokou pokutu již v její nejnížší možné zákonné výměře, popř. je uložena pokuta v přesně určené výši zvláštním předpisem stanoveno jako obligatorní. V aplikační praxi, byť jakkoli se to nejeví vhodné, je za takového jednání možné uložit na místo pokuty kázeňský trest snížení základního tarifu,

jehož úhrnná výše, zvaží-li tak služební funkcionář, se nemusí výši pokuty, která by byla uložena běžnému občanovi ani přiblížit (významnou úlohu při určení druhu trestu sehrávají rovněž daňové a ekonomické dopady do majetkové – rozpočtové sféry samotného příslušníka, tak ale i bezpečnostního sboru). Bylo by proto vhodné, aby byla tato nežádoucí praxe, kterou však současná právní úprava do jisté míry umožňuje, ošetřena např. tak, aby bylo příslušníkovi, který se dopustil jednání, které má znaky přestupku, možno uložit pouze tzv. „přestupkové“ tresty, s výjimkou kázeňského trestu odnětí služební hodnosti.

Literature

- FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ, Martin ŠKUREK a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6.
- FIALA, Zdeněk. Ke kázeňské odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2017, č. 1, s. 69–90. ISSN 1801-8211.
- KEISLER, Ivo. Aplikace správního řádu v disciplinárním z pohledu judikatury. In: *Sborník z konference Dny práva 2016*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2017. ISBN 978-80-210-8560-2.
- KEISLER, Ivo. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 4, s. 623–645. DOI: 10.5817/CPVP2016-4-9. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6252>
- KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení n nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-211-0.
- TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem*. 2. aktualizované vyd. Olomouc: Anag, 2012. ISBN 978-80-7263-752-2.
- Důvodová zpráva k zákonu o služebním poměru (Poslanecká sněmovna, IV. volební období 2002–2006, tisk č. 256/0.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

fiala@polac.cz

Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě

Barbora Gonsiorová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá nově pojatým institutem pachatele přestupku – fyzické osoby v § 13 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Toto ustanovení popisuje předpoklady, za nichž se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku, kdy definice pachatele je nově rozšířena o tzv. nepřímého pachatele a účastníka (organizátora, návodce, pomocníka). Předmětem pojednání bude rozbor těchto dosud pro přestupkovou úpravu neznámých institutů.

Keywords in original language

Přestupek; nový přestupkový zákon; fyzická osoba; pachatel; účastník; organizátor; návodce; pomocník.

Abstract

The paper deals with the newly established institute of offenders – natural persons in Section 13 of Act No. 250/2016 Coll., On Liability for Infringements and Proceedings. This provision describes the assumptions under which a natural person may become a perpetrator of a misdemeanor where the definition of the offender is newly extended to the so-called indirect offender and participant (organizer, guide, assistant). The subject of the thesis will be the analysis of these until now for the misconduct of unknown institutes.

Keywords

Offense; New Offense Law; Natural Person; Offender; Party; Organizer; Guide; Helper.

1 Úvod

Předchozí právní úprava přestupkové agendy obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý přestupkový zákon“), neobsahovala výslovné ustanovení vymezující předpoklady, za nichž se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku. V tomto směru poměrně kusá hmotněprávní část daného zákona obsahovala pouze ustanovení vztahující se k zavinění, věku a nepřítčetnosti. S ohledem na nově zvolený koncept právní úpravy odpovědnosti za přestupky, kdy s účinností nového zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“), došlo ke zrušení členění na přestupky a jiné správní delikty, bylo nutné vytvořit i novou právní úpravu, která dává odpovědi na otázku, za jakých podmínek odpovídá za přestupek osoba fyzická, osoba právnická a podnikající fyzická osoba.

Obsahem tohoto příspěvku je rozbor nové právní úpravy pouze fyzické osoby jako pachatele přestupku. Tato došla jak vidno již z předchozího odstavce významnou změnou, kdy nový přestupkový zákon tuto upravuje primárně v ustanovení § 13, který je však doplňován i dalšími ustanoveními. Tato změna nespočívá pouze v zakotvení pregnantní definice fyzické osoby jako pachatele přestupku, ale rovněž v rozšíření dosahu této definice i na nové, přestupkové úpravě dosud zcela neznámé instituty převzaté z oblasti trestního práva hmotného, jako jsou institut nepřímého pachatele a pro přestupkovou agendu pozměněný institut účastníka v podobě organizátora, návodce a pomocníka. Takto zvolené řešení reaguje na zvolený trend sblížování trestněprávní úpravy¹ s úpravou přestupkovou, kdy i analogická použitelnost některých aspektů práva trestního na právo přestupkové byla opakovaně judikována,² byť primárně v oblasti ukládání správního trestání.

¹ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvqbpwi6q>

² Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, sp. zn. 8 As 82/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, a řada dalších.

2 Definice fyzické osoby jako pachatele přestupku

Předpoklady, za nichž se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku, nalezneme definovány v § 13 odstavec 1 nového přestupkového zákona. Podle tohoto ustanovení *Fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.* Takto zvolená definice fyzické osoby jako pachatele přestupku je však bohužel poněkud kusá a zkratkovitá. Jednak je třeba zdůraznit, že vychází³ z obecné definice přestupku zakotvené v § 5 nového přestupkového zákona⁴ a jednak nezahrnuje i další znaky, které fyzická osoba k tomu, aby mohla být pachatelem přestupku, musí vykazovat.⁵ Tedy přesněji řečeno, aby mohla být fyzická osoba pachatelem přestupku ve smyslu nového přestupkového zákona, musí být zároveň přičetná, dovršit patnáctý rok svého věku a podle okolností případu být osobou charakterizovanou zvláštními znaky, jde-li o případy tzv. konkrétního či speciálního subjektu.

2.1 Přičetnost

Stejně jako starý přestupkový zákon a po vzoru zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), nová přestupková úprava v ustanovení § 19 nedefinuje pojem přičetnost, nýbrž toliko uvádí důvody, které ji vylučují. Shrnuto dle daného ustanovení pachatel jedná ve stavu nepřičetnosti a není za své přestupkové jednání odpovědný, jestliže trpí duševní poruchou, je zbaven schopnosti rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo je ovládnout, ztráta této ovládací nebo rozpoznávací schopnosti je důsledkem duševní poruchy a duševní porucha a ztráta ovládací nebo rozpoznávací jsou dány v době přestupkového jednání.⁶

Z jazykové komparace znění příslušných ustanovení starého a nového přestupkového zákona⁷ upravující pojetí přičetnosti, je patrné, že tato nedostála výraznější změny, došlo toliko pouze k její úpravě po vzoru § 26

³ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 115. ISBN 978-80-7400-666-1.

⁴ *Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

⁵ MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi.* Praha: Leges, 2017, s. 43. ISBN 978-80-7502-200-4.

⁶ *Ibid.*, s. 44.

⁷ Srov. § 5 odstavec 2 starého přestupkového zákona a § 19 nového přestupkového zákona.

trestního zákoníku⁸ a k doplnění o definici návykové látky, kterážto byla ve starém přestupkovém zákoně řešena poznámkou pod čarou odkazující na zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomanii. Ve vztahu k tomuto je nutné zmínit, že zákonné zakotvení definice návykové látky je mnohem vhodnější řešení než dříve zvolené v podobě poznámky pod čarou neboť ve smyslu výkladu Ústavního soudu České republiky vyjadřující se k povaze poznámek pod čarou v právním předpisu,⁹ těmito nelze stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Ústavní soud vyjádřil názor, že takové pravidlo musí právní předpis uvést buď přímo, nebo na ně zřetelně odkázat. Jinými slovy řečeno přestupkové orgány se při výkladu pojmu návyková látka nemusely řídit definicí výše zmíněného zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomanii. Lze tedy říci, že nově zvolené řešení zakotvení definice přímo do zákonného textu již ve smyslu dotčeného názoru Ústavního soudu, přispěje k interpretační jistotě a jednotnému výkladu pojmu návyková látka ze strany rozhodujících přestupkových orgánů.

Co však i v novém přestupkovém zákoně stále oproti úpravě v trestním zákoníku¹⁰ je definice duševní poruchy. V tomto ohledu bude tedy stále vodítkem odborná literatura a judikatura. Dle daných výkladů lze obecně řečeno za duševní poruchu považovat takový stav osoby, vyvolaný duševní nemocí či momentální psychickou situací, odchýlný od kritéria normy, tedy běžného duševního stavu osoby srovnatelného pohlaví věku, společenského postavení či sociálního prostředí.¹¹ V konkrétním případě bude tedy záviset na posouzení přestupkového orgánu učiněného na základě důkladného zkoumání lékařských zpráv a znaleckých posudků. Nutno zároveň podotknout, že nelze směřovat pojem přičetnost ve smyslu přestupkového práva a svéprávnost ve smyslu práva soukromého. I osoba omezená ve svéprávnosti¹² může v konkrétním případě přestupkového jednání být

⁸ *Kdo pro duševní poruchu v době spáchání činu nemohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, není za tento čin trestně odpovědný.*

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

¹⁰ Podle § 123 trestního zákoníku *Duševní poruchou se rozumí mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka.*

¹¹ JEMELKA, Luboš a Pavel VETĚŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 151. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹² § 55 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

posouzena jako přičetná. Dosah omezení svéprávnosti má v oblasti přestupkového práva projev pouze v oblasti procesní, kdy ve smyslu § 90 odstavec 2 písmeno c) nového přestupkového zákona, přestupkový orgán nemůže ve věci rozhodnout příkazem má-li jím být správní trest uložen osobě omezené ve svéprávnosti.

2.2 Věk

Rovněž věková hranice, charakterizující sociálně vyspělé jedince schopné být adresátem přestupkové odpovědnosti a správních trestů nedostála změny, a je stále charakterizována dovršením patnáctého roku věku.¹³ Dovězení patnáctého roku věku je tradiční věkovou hranicí zachovávanou i v oblasti práva trestního.¹⁴ Dle důvodové zprávy k novému přestupkovému zákonu¹⁵ v době příprav nové právní úpravy probíhala již snad tradiční diskuze nad tím, zda tuto věkovou hranici neprolomit. Zřejmě hlavním rozhodujícím argumentem pro zachování této hranice je udržet koncepčnost s trestněprávní úpravou. Stejně tak jako tato věková hranice je i tradiční otázka jejího přesného počátku. Předmětná otázka vykazuje rozdílných výkladů. Jeden z názorových proudů zastává názor, že odpovědnost za protiprávní jednání nastává dnem, který následuje po dni patnáctých narozenin,¹⁶ konkrétně v 00:01 hodin. Druhý názorový proud však uvádí, že *osobou mladší patnácti let je taková osoba jen do dne předcházejícího jejím patnáctým narozeninám, neboť na své patnácté narozeniny již není osobou mladší patnácti let*. Mám-li se přiklonit k jedné z těchto variant, přikloním se k prvnímu názorovému proudu. Budu přitom vycházet z oboru trestního práva, z něhož se celá nová koncepce přestupkové odpovědnosti snaží vycházet. V tomto oboru je odbornou literaturou¹⁷ obecně uznáván první z názorových proudů, kdy k nabytí plné odpovědnosti za spáchané protiprávní jednání nastává teprve dnem následujícím po dni,

¹³ Viz § 5 odstavec 1 starého přestupkového zákona a § 18 nového přestupkového zákona.

¹⁴ Podle § 25 trestního zákoníku *Kdo v době spáchání činu nedovršil patnáctý rok svého věku, není trestně odpovědný.*

¹⁵ Důvodová zpráva k § 18 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpw6q>

¹⁶ Stanovisko kolegia Nejvyššího soudu ze dne 2. 1. 1981, sp. zn. Tpj 38/81. Viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1053/2011.

¹⁷ Například ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 366–368. ISBN 978-80-7400-428-5.

kdy nastala skutečnost určující počátek běhu určitého časového období. Nebylo by tedy účelné nýbrž ani praktické se od tohoto obecně zastávaného směru odchylovat.

2.3 Zvláštní subjekt

O tzv. obecném subjektu přestupku hovoříme v případě, kdy přestupek může spáchat kterákoliv fyzická osoba, která v době spáchání činu dovršila patnáctý rok věku a je přičetná. V konkrétních skutkových podstatách je předpoklad obecného subjektu vyjádřen například slovy „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...“. Avšak například v zákoně č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stáži, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) je tato formulace doplněna *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako rybníkář/ uživatel rybářského revíru...* Jedná se o tzv. zvláštní subjekt, tedy aby se v daném případě mohla fyzická osoba stát pachatelem přestupku, musí mimo stanoveného věku a přičetnosti být nositelem zvláštního znaku, ve výše předkládaném případě být například rybníkářem. Dle důvodové zprávy¹⁸ výslovná úprava § 12 nového přestupkového zákona završením komplexnosti přestupkového práva, kdy, jak vidno výše, institut zvláštního subjektu je vyjádřen v jednotlivých skutkových podstatách přestupků. Stejný princip jako u pachatele v případě zvláštního subjektu pak platí i pro spolupachatele vyjádřený v druhém odstavci § 12. Z hlediska znění § 13 nového přestupkového zákona pak platí i pro organizátora, návodce a pomocníka, kteří jsou dle daného ustanovení, stanoví-li tak zákon, považováni za pachatele přestupku. V tom také tkví zásadní rozdíl oproti trestněprávní úpravě, kdy organizátor, návodce a pomocník ve smyslu § 24 trestního zákoníku nejsou považováni za pachatele, nýbrž za účastníka. Jejich případné trestnosti pak ve smyslu § 114 trestního zákoníku nebrání absenci zvláštního znaku.

Ve vztahu k institutu zvláštního subjektu pak nový přestupkový zákon upravuje zvláštní případ tzv. jednání za jiného,¹⁹ vyjádřený v § 14, který tak vytváří

¹⁸ Důvodová zpráva k § 12 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=o25f6mrqge3f6mrvgbpw6q>

¹⁹ JEMELKA, Luboš a Pavel VĚTEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 122. ISBN 978-80-7400-666-1.

fikci, na základě které zákonný zástupce nebo opatrovník, který jednal nebo měl jednat za osobu mladší 15 let, ačkoliv sám nevykazuje znaky zvláštního subjektu, bude při spáchání přestupku, jenž takový subjekt vyžaduje, za tento zvláštní subjekt považován, pokud jsou znaky zvláštního subjektu dány u osoby například neodpovědné pro nedostatek věku či osoby omezené ve svéprávnosti, jejímž jménem tato osoba jedná.

3 Nepřímý pachatel

Významnou novinkou převzatou z oblasti trestního práva²⁰ je institut tzv. nepřímého pachatele zakotvený v § 13 odstavec 2 nového přestupkového zákona. V novém přestupkovém zákoně bude nepřímým pachatelem přestupku osoba, která úmyslně užije jiné fyzické, ale i právnické osoby jako tzv. živého nástroje,²¹ která za své jednání ze zákonem stanovených důvodů není odpovědná. Užití právnické osoby jako tzv. živého nástroje je přitom ve smyslu důvodové zprávy²² třeba odlišovat od případů tzv. přičitatelnosti jednání fyzické osoby osobě právnické. V takovém případě by se totiž předmětné jednání posoudilo ve smyslu ustanovení o odpovědnosti právnické osoby za přestupek dle ustanovení § 20 nového přestupkového zákona. Předpokladem nepřímého pachatelství ve smyslu nového přestupkového zákona je tedy stejně jako v trestněprávní úpravě „neodpovědnost pachatele“. Vhodnější by bylo jej tedy nazývat jako určitého kvazipachatele. Ve vztahu k právnické osobě jako tzv. živého nástroje však ve smyslu § 13 odstavec 2 nového přestupkového zákona vyvstává otázka, kdy tato není za přestupek odpovědná? Určitou odpověď na tuto otázku dává ustanovení § 21 nového přestupkového zákona, které stanoví, že *Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*. Jestliže se tedy v daném případě právnická

²⁰ Podle § 22 odstavec 2 trestního zákoníku *Pachatelem trestného činu je i ten, kdo ke provedení činu užil jiné osoby, která není trestně odpovědná pro nedostatek věku, nepřičetnost, omyl anebo proto, že jednala v nutné obraně, krajní nouzi či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost, anebo sama nejednala nebo nejednala zaviněně. Pachatelem trestného činu je i ten, kdo ke provedení činu užil takové osoby, která nejednala ve zvláštním úmyslu či z pobutky předpokládané zákonem; v těchto případech není vyloučena trestní odpovědnost takové osoby za jiný trestný čin, který tímto jednáním spáchala.*

²¹ Viz Důvodová zpráva k § 13 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgc3f6mrvgbpwi6q>

²² Ibid.

osoba tzv. liberuje, zproští se odpovědnosti za přestupek, odpovídat za něj nebude a konkrétní případ bude ve vztahu k jednající fyzické osobě možno posoudit jako nepřímé pachatelství. Z procesního hlediska pak bude tato liberace právnícké osoby významným aspektem dokazování.²³ Je však třeba poukázat na skutečnost, že nový přestupkový zákon jasně hovoří o využití tzv. živého nástroje, ve smyslu fyzické nebo právnícké osoby. Není tedy možné nepřímé pachatelství dovozovat v případech využití nástroje „neživého“, ve smyslu určité hmotné či nehmotné věci. Rovněž je vyloučeno i v případech, kdy se fyzická osoba jako pachatel může dopustit přestupku pouze osobně, tedy v případech tzv. vlastnoručných deliktů.²⁴

Rozdíl v pojetí nepřímého pachatelství v oblasti přestupkové a trestní, mimo důvody vylučující odpovědnost tzv. živého nástroje, které jsou v oblasti trestní širší,²⁵ spočívá i v oblasti „širší“ odpovědnosti tzv. živého nástroje. V trestněprávní úpravě může být i živý nástroj omezeně odpovědný za nedbalostní trestný čin, kdy nepřímý pachatel je odpovědný pro úmyslný trestný čin, který prostřednictvím živého nástroje spáchal.²⁶ Nový přestupkový zákon však tuto možnost neuvádí, a proto lze v oblasti přestupkové předpokládat vždy plnou „neodpovědnost“ živého nástroje.

4 Organizátor, návodce, pomocník

Ustanovení § 13 odstavec 4 nového přestupkového zákona rozšiřuje dosah odpovědnosti za přestupek i na osoby, které přestupek zorganizovaly, naváděly k jeho spáchání, nebo mu napomáhaly. I tyto osoby nově přestupkový zákon považuje za pachatele přestupku, ovšem za předpokladu, že tak u příslušné skutkové podstaty stanoví zákon a pachatel se dostane alespoň do stádia pokusu.

Stejně jako v předchozím případě se jedná o institut převzatý z trestněprávní úpravy, kde je ovšem organizátor, návodce a pomocník souhrnně nazýván

²³ MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 61. ISBN 978-80-7502-200-4.

²⁴ JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 117. ISBN 978-80-7400-666-1.

²⁵ Viz předchozí citace § 22 odstavec 2 trestního zákoníku.

²⁶ JELINEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2009, s. 290. ISBN 978-80-87212-24-0.

jako účastník.²⁷ Nový přestupkový zákon pojem „účastník“ neužívá, a to zřejmě s ohledem na odlišné pojetí organizátora, návodce a pomocníka, které zastává. Na druhou stranu jej však užívá důvodová zpráva. Zatímco v trestněprávní úpravě organizátor, návodce a pomocník, nejsou považováni za pachatele trestného činu „v pravém slova smyslu“, kdy jsou považováni pouze za osoby na trestném činu zúčastněné, v pojetí nového přestupkového zákona se jedná „ryzí“ pachatele přestupku.

Nicméně je potřeba zdůraznit, že odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka vykazuje jak trestněprávní, tak přestupkové úpravě určitých limitací.

V trestněprávní úpravě je odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka limitována zásadou tzv. akcesority účastenství, záležející v tom, že odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka je závislá na tom, že pachatel hlavní trestný čin dokonal, nebo se o něj alespoň pokusil. Pokud se tedy hlavní pachatel nedostal ani do stádia pokusu, pak u organizátora, návodce a pomocníka může přicházet v úvahu pouze (za zákonem stanovených podmínek) za přípravu k trestnému činu.²⁸ Nový přestupkový zákon považující organizátora, návodce a pomocníka za pachatele přestupku, nikoliv pouze za osoby na něm zúčastněné, od zásady akcesority přirozeně upouští. Důvodem rozdílného pojetí byly dle zákonodárce²⁹ případné praktické problémy při dokazování účastenství.

Nový přestupkový zákon rovněž v kvantitativní rovině limituje odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka alespoň na pokus přestupku, je-li ovšem tento trestný. Oproti trestněprávní úpravě však navíc váže odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka na skutečnost, že tak stanoví zákon. Trestnost organizátora, návodce a pomocníka tedy není obecná,

²⁷ Podle § 24 odstavec 1 trestního zákoníku Účastníkem na dokonaném trestném činu nebo jeho pokusu je, kdo úmyslně a) spáchání trestného činu zosnoval nebo řídil (organizátor), vzbudil v jiném rozhodnutí spáchat trestný čin (návodce), nebo c) umožnil nebo usnadnil jinému spáchání trestného činu, zejména opatřením prostředků, odstraněním překážek, vylákáním poškozeného na místo činu, hlídáním při činu, radou, utvrzováním v předsevzetí nebo slibem přispět po trestném činu (pomocník).

²⁸ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2009, s. 314. ISBN 978-80-87212-24-0.

²⁹ Důvodová zpráva k § 13 nového přestupkového zákona. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpwi6q>

nýbrž bude záležet na konkrétní skutkové podstatě přestupku, zda tuto trestnost zvolí.³⁰ V souvislosti s novým přestupkovým zákonem byl přijat i zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), obsahující katalog základních skutkových podstat přestupků. V ustanovení § 8 nového přestupkového zákona jsou upraveny přestupky proti majetku, kde tento zákon v jediném případě stanoví v písmenu a) trestnost pokusu krádeže, zpronevěry, podvodu a zničení nebo poškození věci z takového majetku. Důvodem zvolené trestnosti pokusu je zřejmě vliv judikatury,³¹ podle které například skutková podstata podvodu může být naplněna jednáním, které je svou povahou pouhým pokusem. Například v situaci, kdy fyzická osoba nastoupí do vozu veřejné přepravy s vědomím, že jízdné nezaplatí, čímž provozovatele uvádí v omyl, že jízdné zapláceno bylo. Vzhledem k výše zmíněné zvolené koncepci celkového sblížení přestupkového práva s právem trestním se tak jedná o logický krok směřování předmětné přestupkové právní úpravy. Nicméně dané ustanovení zákona o některých přestupcích navíc jako jedině realizuje i další předpoklad trestnosti organizátora, návodce a pomocníka stanovenou novým přestupkovým zákonem, a to ve smyslu podmínky „stanoví-li tak zákon“ zakotvením jejich trestnosti slovy Přestupku podle odstavce 1 písm. a) se dopustí též organizátor, návodce a pomocník. Důvodem této úpravy je ve smyslu úmyslu zákonodárce³² hojný výskyt tohoto druhu přestupkového jednání vykazující často i organizovanou formu a je proto žádoucí trestat i případného organizátora, návodce a pomocníka. Od zvolené úpravy se navíc slibuje snížení výskytu této formy přestupkového jednání, bude-li i tato „trestatelná“ a tím i posílení preventivní funkce správního trestání.

Závěrem této části je nutno podotknout, že odlišná koncepce účastenství v trestním a přestupkovém právu se projevuje i v pozici zvláštního subjektu. Dle trestněprávní úpravy³³ účastníkem na trestném činu hlavního pachatele, u něhož je vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení, může být i osoba, která předmětnou vlastnost, způsobilost či postavení

³⁰ Ibid.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp.zn. 1 As 34/2010.

³² Důvodová zpráva k § 8 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgc3f6mrvgbpwi6q>

³³ Viz § 114 odstavce 3 trestního zákoníku.

nemá. Přestupkové právo však chápe účastníka jako pachatele, a proto je-li ke spáchání přestupku vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení, pak se taková vlastnost, způsobilost či postavení vyžaduje i u organizátora, návodce a pomocníka.

5 Závěr

Nezbývá než shrnout výše uvedené. Zákonodárce dostal svých tezí o sblížení přestupkové úpravy s úpravou trestněprávní, a to nejen v oblasti úpravy fyzické osoby jako pachatele přestupku. Některé instituty byly převzaty v téměř totožném smyslu a účelu, jako například nepřímý pachatel a některé dostaly určitých korekcí, jako například posledně analyzované účastenství. Pozitivně lze hodnotit, že nová právní úprava fyzické osoby jako pachatele přestupku byla do značné míry zpřesněna. Na druhou stranu však přibylo mnoho dosud přestupkové agendě neznámých institutů, a je otázkou, jak se s tímto nárůstem požadavků nejen v oblasti odborných znalostí, ale i v oblasti dokazování budou vyrovnávat příslušné přestupkové orgány. Z tohoto pohledu lze spatřovat pozitivum v již výše zmíněné analogické použitelnosti trestněprávní úpravy, kdy spousta sporných či nejasných otázek již byla rozřešena ustálenou judikaturou. Co se týče požadavku odborných znalostí přestupkových orgánů, na to zřejmě reaguje již zákonodárce výraznějších zpřísněním požadavků na oprávněné úřední osoby, co se týče jejich vzdělání,³⁴ kdy a kterým lze tento požadavek zabezpečit. Co se však týče problematiky dokazování, považuji za velký otazník, zda toto nebude právě na újmu efektivitě správního trestání. Mám ovšem za to, že i nad touto otázkou je třeba přemýšlet optimisticky. Každá nová právní úprava potřebuje své „adaptační“ období, u nového přestupkového zákona to nebude jinak, a proto věřím, že provedené změny skutečně přispějí k realizaci účelu přestupkového práva, tedy ochraně společnosti před porušování zákonem stanovených povinností a k ochraně dalších společenských zájmů a hodnot v nejširším správně-právním slova smyslu.

Literature

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. Praha: Leges, 2009, 896 s. ISBN 978-80-87212-24-0.

³⁴ Viz § 111 nového přestupkového zákona.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

MÁRTON, Michal a Barbora GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, 3614 s. ISBN 978-80-7400-428-5.

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapter-view-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpwi6q>

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, sp. zn. 8 As 82/2010.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1053/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 1 As 34/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007.

Stanovisko kolegia Nejvyššího soudu ze dne 02. ledna 1981, sp. zn. Tpj 38/81.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

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

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

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

Contact – e-mail

barboragonsior@email, cz

Správní trestání a zásada *nullum crimen sine lege scripta* jako limit pro podzákonnou normotvorbu

David Hejč

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se věnuje zásadě *nullum crimen sine lege scripta* – podmínky odpovědnosti za správní delikt, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů mohou být stanoveny pouze zákonem – a to ve vztahu k podzákonné normotvorbě jako právnímu prameni správněprávní odpovědnosti. Uvedená problematika je přitom zpracována i s ohledem na judikatorní závěr, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.

Keywords in original language

Správní trestání; přestupek; *nullum crimen sine lege*; zákon; prováděcí právní předpis; obecně závazná vyhláška.

Abstract

This contribution focuses on the principle of *nullum crimen sine lege scripta* – the conditions for liability for administrative offense, general and specific features of administrative offenses can be set only by law – in relation to sub-law legislation as legal source of administrative punishment. The issue is viewed also in the light of the case law according to which punishment for administrative offenses must be subject to the same regime as punishment for crimes.

Keywords

Administrative Punishment; Offense; *Nullum Crimen Sine Lege*; Law; Implementing Legislation; Generally Binding Municipal Ordinance.

1 Úvod

Zásada *nullum crimen sine lege* – není žádného trestného činu bez zákona – je jednou ze základních zásad trestního práva. V právním řádu je tato zásada promítnuta nejen do právní úpravy na úrovni zákona, kdy podle § 12 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, „*jen trestní zákon vymezuje trestné činy...*“, ale je i výslovně garantována v ústavním pořádku, kdy podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod „*jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem...*“.

Pokud jde o oblast správního trestání, lze reflexi zásady *nullum crimen sine lege* nalézt v samotné legální definici přestupku, podle které je přestupkem (*inter alia*) čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv není daná zásada ve vztahu ke správnímu trestání v ústavním pořádku formulována explicitně (na rozdíl od trestných činů), lze příkaz *nullum crimen sine lege* ve vztahu k přestupkům z ústavního pořádku dovodit. A to buď na základě přístupu, podle kterého „*[t]aké trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy...*“¹, a proto ústavní záruka *nullum crimen sine lege*, explicitně vyjádřená v čl. 39 Listiny základních práv a svobod, dopadá stejnou měrou jak na trestné činy, tak přestupky.² Nebo lze ústavní princip *nullum crimen sine lege* pro oblast správního trestání dovodit také ze zásady zákonnosti, ústavně garantované v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“), čl. 2 odst. 2 Listiny („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“) a v čl. 4 odst. 1 Listiny („*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“).³ Ať tak či onak lze uzavřít, že ústavní pravidlo *nullum crimen sine lege*, ač bylo primárně formulováno pro oblast trestního práva, vztahuje se nejen na soudní, ale i správní trestání, resp. nejen na trestné činy, ale rovněž přestupky.

1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

2 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010.

3 Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

Po vzoru doktríny trestního práva lze i pro oblast správního trestání v rámci principu *nullum crimen sine lege* rozlišovat z ní vyplývající požadavky, které mohou být označeny za samostatné, byť odvozené, zásady.⁴ Jde jednak o zásadu *nullum crimen sine lege scripta*, podle které podmínky odpovědnosti za správní delikt, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů mohou být stanoveny pouze zákonem. Dále zásada *nullum crimen sine lege certa*, požadující, aby vyjádření skutkových podstat správních deliktů bylo určité, jasné a přesné; zásada *nullum crimen sine lege praevia*, obsahující zákaz retroaktivity přísnějšího zákona a zásada *nullum crimen sine lege stricta*, zakazující analogii v neprospěch pachatele.⁵

Tento příspěvek se věnuje první z uvedených zásad, tj. zásadě *nullum crimen sine lege scripta*, a to ve vztahu k podzákoné normotvorbě jako prameni správněprávní odpovědnosti. Uvedená problematika je přitom zpracována s ohledem na shora uvedený závěr o blízkosti správního i soudního trestání.

2 *Nullum crimen sine lege scripta* a podzákoná normotvorba

V případě zásady *nullum crimen sine lege scripta* jde o tzv. výhradu zákona směrem k podmínkám odpovědnosti za trestné činy nebo přestupky a obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty trestného činu nebo přestupku, resp. podle této zásady může být uvedené stanoveno pouze zákonem. Jinak řečeno, podmínky odpovědnosti ani znaky skutkových podstat trestných činů nebo přestupků nesmí být stanoveny podzákonými právními předpisy či obsaženy v jiných právních formách. Jak je vysvětleno následovně, tuto výhradu zákona však nelze pojímat absolutně. Doktrína i judikatura připouští, že zákon musí stanovit alespoň základ dané odpovědnosti, přičemž není vyloučeno, aby k jejímu upřesnění došlo v rámci jiné právní formy, tedy včetně podzákoného právního předpisu.

Jádro problému však spočívá v nalezení hranice mezi tím, co ještě lze považovat za konkretizaci povinností stanovených zákonem, resp. co musí

⁴ ŠÁMAL, Pavel, Rudolf VOKOUN a Oto NOVOTNÝ. *Trestní právo hmotné. 4. díl: Trestní odpovědnost právnických osob, změny v trestních zákonech po 1. 1. 2010*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 55 a násl.

⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, Právní instituty, s. 31.

splňovat zákonný základ (správně i soudně) trestní odpovědnosti pro to, aby mohl být podzákonými právními předpisy konkretizován. Přitom je nutno mezi podzákonými právními předpisy rozlišovat prováděcí právní předpisy vydané na základě čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR na straně jedné a na straně druhé obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

2.1 Prováděcí právní předpisy

Mezi prováděcí právní předpisy se řadí nařízení vlády (čl. 78 Ústavy ČR), vyhlášky vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady, a nařízení územní samosprávných celků a dekoncentrovaných orgánů státní správy, jsou-li k vydání právního předpisu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR). Byť ústavou stanovené podmínky k vydání těchto prováděcích právních předpisů se vzájemně liší, společně mají tyto podzákoné právní předpisy to, že jsou tzv. derivativní.⁶

Z judikatury Ústavního soudu k zásadě *nullum crimen sine lege scripta* v oblasti trestných činů vyplývá, že podzákoný prováděcí právní předpis by mohl být v daném směru pramenem trestního práva, pokud by se jednalo „toliko“ o konkretizaci zákonné normy upravující danou problematiku alespoň v základních rysech. Tuto podmínku podle Ústavního soudu nespĺňovalo zmocňovací ustanovení § 289 odst. 2 trestního zákoníku, podle kterého „[v]láda nařízením stanoví, co se považuje za jedy ve smyslu § 283, 284 a 286 a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů“, neboť citované ustanovení nestanoví vůbec žádná kritéria, a vláda tak na jeho základě nic nekonkretizuje, ale skutkové podstaty přímo doplňuje.⁷

Zatímco v případě trestního práva lze konstatovat, že zmocnění k vydání podzákoných prováděcích právních předpisů, které by měly konkretizovat skutkovou podstatu trestného činu, se v trestním zákoníku objevují spíše zřídka, tak pro správní trestání, resp. správní právo jsou takové případy – kdy zákonné zmocnění vede k vydání podzákoného prováděcího právního předpisu, kterým se konkretizují zákonem stanovené povinnosti, jejichž porušení je správním deliktem, resp. přestupkem – přímo typické a v právním řádu velmi frekventované.

⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, Právnícké učebnice, s. 157.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12.

K uvedenému lze poukázat na judikaturu Ústavního soudu k zásadě zákonnosti pro oblast správního práva, ze které vyplývá, že každá povinnost, byť její porušení zakládá správněprávní odpovědnost, nemusí být stanovena přímo a výhradně zákonem, neboť takový požadavek by zjevně vedl k absurdním důsledkům. A to k popření smyslu podzákonné normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy. Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou zákonem buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.⁸

Z hlediska takto vymezených limitů, resp. otázky, zda sám zákon dostatečné meze trestnosti stanoví, byla soudy posuzována rovněž právní úprava přestupku, spočívajícího v porušení povinnosti v oblasti povinného očkování podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 11. 2015. Podle této skutkové podstaty přestupku se dopustí ten, kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. Přitom § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že tam specifikovaný okruh osob je povinen podrobit se ve vyhlášce ministerstva zdravotnictví stanovenému druhu pravidelného očkování. Podzákonný právní předpis tedy stanoví, proti jakým nemocem se musí tyto osoby nechat očkovat, a pokud tak neučiní, naplní tím skutkovou podstatu uvedeného přestupku.

Zprvu Nejvyšší správní soud shledal uvedenou právní úpravu z hlediska zásady *nullum crimen sine lege* nevyhovující. V rozsudku ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010, dospěl k závěru, že shora uvedená zákonná právní úprava vytváří veřejné správě zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí mezi tzv. „pravidelné“, na něž se bude vztahovat zákonná povinnost „podrobit se očkování“, a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou „blíže specifikovány“, nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou.

⁸ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

Následně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru opačnému, a sice že daná právní úprava principu *nullum crimen sine lege* vyhovuje, neboť samotná skutková podstata přestupku je v základních rysech vymezena ve shora citovaném ustanovení o přestupcích ve spojení s taktéž shora citovaným ustanovením zákona o ochraně veřejného zdraví a je pouze upřesněna v prováděcí vyhlášce (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 8 As 6/2011). Uvedený závěr byl následně aprobován i plenárním nálezem Ústavního soudu, podle kterého: „*Za pomoci jazykového i systematického výkladu lze proto oprávněně dovodit, že text ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví je dostatečně jasný a srozumitelný a vyplývají z něj spolehlivě základní atributy a meze právní úpravy povinného očkování proti infekčním nemocem. Zmocnění, jež je v zákonné úpravě poskytnuto prováděcí vyhlášce za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá podzákonná norma v daných mezích, aniž by zasáhla do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14).

Na základě shora uvedených případů je zjevné, že při posouzení otázky, co lze ještě považovat za konkretizaci povinností stanovených zákonem, resp. co musí splňovat zákonný základ správněprávní odpovědnosti pro to, aby mohl být podzákonými právními předpisy konkretizován, je potřeba hodnotit s ohledem na konkrétní zákonnou právní úpravu, a to nejen samotné skutkové podstaty přestupku, ale i zmocnění, na jehož základě byl příslušný podzákoný právní předpis, na který je ve skutkové podstatě odkazováno, vydán. Žádná „pro všechny případy platná“ ostrá hranice mezi tím, co ještě musí být v zákoně a co již lze upravit podzákoným právním předpisem, neexistuje.

2.2 Obecně závazné vyhlášky

Pramenem správního práva trestního jsou vedle podzákoných právních předpisů prováděcích, tj. odvozených, rovněž i obecně závazné vyhlášky obcí (popř. obecně závazné vyhlášky krajů), které lze označit za podzákonné právní předpisy originární (nikoliv prováděcí) a zmocnění obcím tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek vyplývá přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého zastupitelstva mohou v mezích své působnosti, tzn. působnosti samostatné, vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydání

obecně závazné vyhlášky, pokud jí mají být regulovány záležitosti spadající do samostatné působnosti obce (viz § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů), tak již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují, jak vyplývá ze současné judikatury Ústavního soudu.⁹ Tou byla překonána předchozí judikatura Ústavního soudu, ze které vyplývalo, že bez výslovného zákonného zmocnění nemohly být vydávány obecně závazné vyhlášky, kterými byly ukládány povinnosti.¹⁰ Pod vlivem posledně uvedené (překonané) judikatury Ústavního soudu vzniklo ustanovení § 10 zákona o obcích, které výslovně stanoví okruhy oblastí samostatné působnosti, v rámci kterých mohou být obecně závaznou vyhláškou ukládány povinnosti. V právním řádu, resp. zvláštních zákonech se v návaznosti (nejen) na uvedený vývoj vyskytují i další specifická výslovná zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek.

S ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege scripta* však i nadále platí, že obecně závazné vyhlášky, byť originární, ale stále podzákoné právní předpisy nemohou samy stanovit skutkovou podstatu přestupků. Nesplnění povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou je proto postihováno na základě § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016, o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce. Obce tak stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách dotvářejí objektivní stránku citované blanketní skutkové podstaty obsažené v zákoně.

Pokud jde o otázku dostatečnosti zákonem stanovených mezí trestnosti ve světle požadavku plynoucího z principu *nullum crimen sine lege scripta*, je významné, zda se vydání obecně závazné vyhlášky opírá přímo o ústavní zmocnění, resp. zákonem obecně vymezenou samostatnou působnost v § 35 zákona o obcích, nebo je obecně závazná vyhláška vydána na základě konkrétněji, byť stále relativně neurčitě, zákonem vymezeného prostoru podle § 10 zákona o obcích, nebo dokonce na základě specifického zákonného zmocnění, jakým je např. § 16 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě mohou obce obecně

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

závaznou vyhláškou „stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném obniti za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakažat, pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu. Při stanovení podmínek nebo zůkazzu obec přiblíží zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zůkastarby“.

V posledně uvedeném případě obecně závazných vyhlášek, které jsou vydávány na základě konkrétního zákonného zmocnění – které vymezuje jejich obsah, resp. vymezuje, jaké povinnosti mohou být danou obecně závaznou vyhláškou stanoveny – jsou zákonem stanoveny základní meze trestnosti, které jinak samotná blanketní skutková podstata v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích neobsahuje. V tomto směru se takové obecně závazné vyhlášky příliš neliší od nařízení obcí, které mají povahu prováděcích podzákonných právních předpisů, a jejich vydání je tak vždy podmíněno výslovným zákonným zmocněním, přičemž podle § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích opět platí, že „fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje“.

Jiná je však situace v případech, kdy jsou obecně závazné vyhlášky vydávány na základě relativně neurčitěho § 10 zákona o obcích nebo dokonce toliko v mezích zákonem vymezené samostatné působnosti podle § 35 zákona o obcích. Blanketní skutková podstata v § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích totiž pouze odkazuje na obecně závaznými vyhláškami stanovené povinnosti, jejichž obsah však zákon limituje zpravidla daleko volněji, než jako v případě prováděcích právních předpisů (srov. výše předchozí část). Otázkou proto je, jakým způsobem nahlížet na zákonem takto (ne) stanovené meze trestnosti z hlediska *principu nullum crimen sine lege scripta*.

Porušení *principu nullum crimen sine lege* v souvislosti s obecně závaznou vyhláškou vydanou na základě § 10 zákona o obcích konstatoval poměrně nedávno Ústavní soud ve věci tzv. „sedacích vyhlášek“, zakazujících sezení na stavebních částech a předmětech na veřejném prostranství, které k tomu nejsou určeny.¹¹ V uvedené věci dospěl Ústavní soud k závěru, že „[b]lanketní skutková podstata přestupku, obsažená...v § 4 odst. 2 nového přestupkového zákona, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, neposkytují dostatečný zákonný základ

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15.

tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích – na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti..., ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*...“.

Lze přitom předpokládat, že v případech, kdy vydání obecně závazné vyhlášky vychází „pouze“ ze zákonem o obcích obecně vymezené samostatné působnosti (§ 35 zákona o obcích), bude z hlediska principu *nullum crimen sine lege scripta* dostatečnost zákonem stanovených mezí trestnosti spíše ještě problematictější. Vedle zásady *nullum crimen sine lege scripta* je však v těchto případech na druhé straně nutno neztrácet ze zřetele také ústavně garantované právo obcí na samosprávu (čl. 8 Ústavy ČR), se kterým je právo obcí stanovit sankcionatelné povinnosti obecně závaznou vyhláškou v samostatné povinnosti spjato a při řešení střetu mezi těmito ústavními hodnotami je třeba nedopustit upřednostnění pouze jedné z nich na úkor druhé.

3 Závěr

Ústavní záruka *nullum crimen sine lege*, explicitně vyjádřená v čl. 39 Listiny základních práv a svobod, dopadá stejnou měrou jak na soudní trestání, tak na trestání správní, v jehož rámci koresponduje se zásadou zákonnosti, kterou je vázána veškerá činnost veřejné správy. Ať už z hlediska principu *nullum crimen sine lege scripta* nebo z hlediska zásady zákonnosti, není vyloučeno, aby pramenem právní úpravy skutkové podstaty přestupku byl vedle zákona i podzákonný právní předpis, ovšem pouze za podmínky, že zákon stanoví meze dané právní úpravy.

Pokud jde o prováděcí právní předpis, ten musí ze zákonem stanovených kritérií vycházet a zákonnou právní úpravu přestupku v daných mezích pouze konkretizovat. Problematictější je dodržení zásady *nullum crimen sine lege scripta* v souvislosti s obecně závaznými vyhláškami v případech, kdy

nejsou vydávány na základě určitého zákonného zmocnění. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že je v souladu se zásadou zákonnosti, pokud jsou povinnosti obecně závaznými vyhláškami stanoveny toliko v rámci samostatné působnosti, tj. i bez zákonného zmocnění. Na druhou stranu však lze současně z judikatury Ústavního soudu dovodit, že samotná zákonem vymezená samostatná působnost nemusí poskytnout dostatečné meze a zajistit tak souladnost trestnosti porušení povinností v obecně závazných vyhláškách s principem *nullum crimen sine lege scripta*.

Zda bude v případě podzákonných právních předpisů princip *nullum crimen sine lege scripta* dodržen je nutné posuzovat s ohledem na právní formu a konkrétní obsah právní úpravy. Vždy však musí být respektován zákaz toho, aby se sféra vymezení hranic správněprávní odpovědnosti a trestnosti konkrétních přestupků dostala pod pravomoc veřejné správy (a to ať už státní správy nebo samosprávy), když (základní) vymezení toho, které jednání je přestupkem, je ústavním pořádkem svěřeno toliko zákonu, resp. zákonodárci.

Literature

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, Právnícké učebnice, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, Právní instituty, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.

ŠÁMAL, Pavel, Rudolf VOKOUN a Oto NOVOTNÝ. *Trestní právo hmotné. 4. díl: Trestní odpovědnost právnických osob, změny v trestních zákonech po 1. 1. 2010*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 143 s. ISBN 978-80-7357-960-9.

ŠÁMAL, Pavel, Tomáš GRÍVNA, Jiří HERCZEG, Vladimír KRATOCHVÍL, František PÚRY, Stanislav RIZMAN, Milada ŠÁMALOVÁ, Helena VÁLKOVÁ a Marie VANDUCHOVÁ. *Trestní zákoník (EVK)*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, 3632 s. ISBN 978-80-7400-428-5.

Contact – e-mail

David.Hejc@law.muni.cz

Reforma správního trestání a disciplinární delikty

Ivo Keisler

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok reaguje na účinnosť zákona č. 250/2016 Sb., o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich, a ďalších predpisů predstavujících tzv. reformu správního trestání. Stěžejním tématem příspěvku je otázka vztahu nové právní úpravy do oblasti disciplinárního trestání, která představuje specifickou odnož správního trestání, na niž se působnost zákona č. 250/2016 Sb., o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich, výslovně nevztahuje a dále hodnocení tohoto současného stavu.

Keywords in original language

Přestupek; disciplinární delikt; správní trestání.

Abstract

The paper reacts on the Act no. 250/2016 Coll., on the responsibility for the offences and its proceedings, and the other laws representing the so-called reform of administrative punishment. The main topic of the paper is the question of the relation between the new legal regulation and the disciplinary punishment, which is a specific branch of administrative punishment, to which the scope of the Act no. 250/2016 Coll., on the responsibility for the offences and its proceedings, does not expressly apply, and an evaluation of this current situation.

Keywords

Offence; Disciplinary Offence; Administrative Punishment.

1 Úvod

Po hmotněprávní reformě trestního práva, ještě rozsáhlejší hmotněprávní reformě práva civilního a vlastně také po reformě „obecného“ správního procesu

konečně¹ (a to bez nadsázky) vstoupila v účinnost také reforma správního trestání reprezentovaná zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), a dvojicí spolu s ním přímo svázaných předpisů – zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích,² a zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „změnový zákon“),³ představující další kámen do mozaiky významných „polistopadových“ legislativních počínů.⁴

Tato skutečnost pochopitelně představuje zvýšenou motivaci pro publikační činnost týkající se právě subodvětví správního trestání. Pro většinu příslušníků odborné veřejnosti zřejmě (jak ostatně vyplývá z výctu témat příspěvků účastníků této konference nebo nahlédnutí do doposud k dané problematice vydaných časopisových článků či jiných odborných textů) pak představuje nejpoutavější tvůrčí téma zamyšlení se nad tím, co nová úprava ve věci přestupků, či obecněji správního trestání, nově přináší.⁵ Takový postoj je pochopitelný a bezesporu velmi přínosný pro budoucí aplikaci nově

1 Příprava komplexní úpravy v rozsahu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jak je známo, představovala dlouhodobý proces, jehož začátek je datován již do počátku století, přičemž první (neúspěšné) návrhy normativního textu vznikly již roku 2002 (viz např. MATEŠ, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, roč. 23, č. 12, s. 25–30. ISSN 1210-6348).

2 Jenž obdobně jako dříve zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, upravuje skutkové podstaty vybraných přestupků, které nejsou zakotveny ve speciálních právních předpisech.

3 Tímto zákonem bylo pro účely sjednocení základů správněprávní odpovědnosti pod hlavičkou jednotné právní úpravy, kterýžto cíl byl nově účinnému zákonu o přestupcích uložen (viz níže), novelizováno celkem 251 zákonů, v zásadě proto, že tyto obsahují speciální skutkové podstaty přestupků. Toto nicméně nepředstavuje absolutní počet, neboť zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, byl novelizován až následně zvláštním zákonem, a dále minimálně zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 206/2015 Sb. o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, ve znění pozdějších předpisů, a veškeré volební zákony (zde z důvodu nutnosti splnit pro jejich novelizaci kvalifikované podmínky stanovené čl. 40 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) zůstaly v tomto směru v původním znění.

4 Jako další na pomyslné čekací listině následují reforma civilního a trestního procesu, které jsou (především co se trestního procesu týče) prozatím pouze hudbou vzdálené budoucnosti.

5 Jakkoliv je míra fakticky nových prvků do oblasti správního trestání zákonem o přestupcích vnesená s ohledem na dlouholetou judikaturu správních soudů vnímána poměrně rezervovaně (viz např. VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7-8, s. 411–446. ISSN 0139-6005).

účinné právní úpravy. Přes uvedené mám za to, že občas je vhodné blíže se podívat rovněž na to, co tato nová úprava nepřináší, ačkoliv s ohledem na objektivní okolnosti mohla.

Tento příspěvek se tedy krátce zaměří na dopady, či spíše nedopady aktuálního zákona o přestupcích do oblasti disciplinárního trestání, specifické odnože správního trestání, o které bývá často, a to bohužel po právu, konstatováno, že představuje problematiku nacházející se na samé periférii správního trestání.

2 Cíle a pojetí zákona o přestupcích

Cílem nové právní úpravy v podobě trojice zmíněných předpisů (v souladu s důvodovou zprávou k zákonu o přestupcích) bylo, resp. stále je zajistit jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti osob (nejen fyzických, ale rovněž právnických a podnikajících fyzických) doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti. V porovnání s dosavadní úpravou v podobě zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, jehož úprava dopadala toliko na dílčí (nikoliv většinovou) výšeč množiny správních deliktů, současný zákon o přestupcích představuje at' už hmotněprávní, či procesněprávní základ pro většinu správního trestání.

Motivací k přijetí nové komplexní právní úpravy v uvedeném smyslu byl bezesporu celkový stav dosavadní pozitivněprávní úpravy správního trestání. Ta byla opakovaně terčem kritiky (a nutno dodat, že oprávněné) ze strany odborné veřejnosti,⁶ především pro její nejednotnost, nekoncepčnost, mezerovitost či absenci odpovídajících procesních záruk, kteréžto nedostatky byly aktuální především v případech právních deliktů odlišných od přestupků. Daná kritika nezůstala pouze v akademické sféře, ale našla si cestu rovněž do judikatury Ústavního soudu, a to např. nálezu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09,⁷ v němž bylo konstatováno: „*Ústavní soud si je dále vědom tobo,*

⁶ Blíže viz např. PRÁŠKOVÁ, H. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 459 a násl.; nebo PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 389 a násl.

⁷ Vydaný ve věci návrhu Krajského soudu v Ostravě (podaného podle čl. 95 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) na vyslovení rozporu § 22 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 31. 7. 2011, s ústavním pořádkem.

že současná právní úprava správních deliktů a správních sankcí trpí mnoha nedostatky [...] Ústavní soud vyslovuje naději, že zákonodárce bude na tuto oprávněnou kritiku reagovat budoucí komplexní a dokonalejší úpravou správního trestání. Bylo by žádoucí, aby zákonodárce brzdil pozorovatelnou legislativní expanzi správní deliktivní odpovědnosti tím, že trestnost omezí toliko na případy závažnějších porušení právních povinností. [...] Žádoucí je konkretizace a diferenciacie skutkových podstat správních deliktů a sankcí, což umožní přesně rozlišit stupeň závažnosti deliktivního jednání a podle toho též diferencovat výši sankcí. Takovýto způsob právní úpravy lépe vyhovuje hledisku zákonnosti a ústavnosti. [...] Zatímco současnou právní úpravu sankcí ukládaných za přestupky je možno pokládat za vcelku vyhovující, úprava sankcí za jiné správní delikty je velmi špatná a chaotická; zejména výše sankčních sazeb není často proporcionální ve vztahu k typové závažnosti deliktu.“

Zmiňované nedostatky byly svým způsobem napraveny dlouholetou judikaturou správních soudů založenou na doktríně, dle níž se „[t]restnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů“, jež byla formulována v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS,⁸ a celé řady dalších rozhodnutí správních soudů,⁹ kterážto doktrína umožnila některé palčivé mezery v pozitivněprávní úpravě „vyplnit“. Tento stav, kdy byla ne zcela vyhovující pozitivněprávní úprava do značné míry postupně doplňována

⁸ Dále bylo v tomto rozhodnutí konkrétně konstatováno, že v důsledku dané doktríny je např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.

⁹ Z významnějších lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 5 A 98/2001-36 (v němž bylo konstatováno, že je-li jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů, k jehož projednání je příslušný též správní orgán, a uloží sankci dle zásady absorpční, nestanoví-li zvláštní zákon jinak), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002-33, publ. pod č. 444/2005 Sb. NSS (v němž bylo konstatováno, že i na správní delikty musí platit zásada *nullum crimen sine lege*), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS (v němž dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se na správní trestání vztahuje zásada, dle níž se trestnost správních deliktů posuzuje nikoliv podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, ale podle zákona pozdějšího, pokud je to pro pachatele výhodnější), nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS (v němž dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že i 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).

až kvaziprecedenčními soudními rozhodnutími, nicméně nelze považovat za žádoucí už jen z pohledu skutečnosti, že soudní rozhodnutí¹⁰ nepovažuje kontinentální právní kultura za prameny práva,¹¹ či s ohledem na požadavek odpovídající míry právní jistoty účastníků řízení, a tedy ani za dlouhodobě udržitelný.

Přestože si zákon o přestupcích klade na poli správního trestání sjednocující cíl, i po jeho vstoupení v účinnost setrvává mimo působnost tohoto právního předpisu nikoliv nevýznamná část daného subodvětví správního práva. Logicky se pak nabízí otázka, do jaké míry byl cíl v podobě odstranění dosavadních nedostatků první úpravy skutečně odstraněn.

3 Věcná působnost zákona o přestupcích

Vymezení věcné působnosti zákona o přestupcích, resp. samotného pojmu přestupek je obsaženo v § 5 tohoto zákona, jež stanoví, že „[p]řestupkem je *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“

Jak bylo výše uvedeno, cílem zákona o přestupcích, resp. celé reformy správního trestání, bylo zavedení jednotné a komplexní právní úpravy základů správněprávní odpovědnosti pro většinu existujících správních deliktů, tedy podřízení rozhodování o nich právním normám vyplývajícím z tohoto zákona. S ohledem na citované ustanovení vymezující věcnou působnost daného zákona je nicméně evidentní, že pouze na jeho základě daného cíle dosáhnout nelze. Ještě významnější než uvedený § 5 zákona o přestupcích je tak v tomto směru konkrétní znění změnového zákona, jehož jediným účelem bylo přetvořit stovky jiných správních deliktů na „plnohodnotné“ přestupky, a dále pak (či spíše především) § 112 odst. 1 věta první zákona o přestupcích, jenž doslova stanoví, že „[n]a *přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*“

¹⁰ Jakkoliv lze konstatovat, že zrovna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se v tuzemsku těší značnému respektu.

¹¹ Viz např. HARVÁNEK, J. In: HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 456.

Toto ustanovení je ze své podstaty jakousi salvátorskou klauzulí, jež zakládá právní fikci, dle níž se s účinností zákona o přestupcích hledí coby na přestupky také na kvantitativní většinu dosavadních jiných správních deliktů, čímž je v jejich případě dán fakticky absentující stěžejní formální znak přestupku – výslovné označení. Toto přechodné ustanovení bylo do zákona o přestupcích včleněno pro případ, že by chystaný změnový zákon nevstoupil v účinnost včas, eventuálně, že by z nějakého důvodu nedopadal na všechny předpisy zakotvující skutkové podstaty dosavadních jiných správních deliktů (k čemuž také nakonec došlo, jak bylo uvedeno výše), přičemž díky dané fikci bylo vyloučeno selhání při naplnění výše uvedeného cíle aktuální reformy správního trestání. Je nutno uznat, že s ohledem na množství dílčích předpisů, které v rámci spletitého systému správního práva v souvislosti s rozsáhlejšími normativními počiny nutno novelizovat, a také objektivními či subjektivními překážkami, které taková plošná novelizace často přináší, se zvolené řešení jeví jako velmi praktické.¹²

S ohledem na citované znění § 112 odst. 1 zákona o přestupcích se hodí krátce připomenout dosavadní členění správních deliktů z pohledu vědy správního práva, v němž není odborná veřejnost jednotná. Zřejmě nejšíře přijímaným je dělení správních deliktů na dvě skupiny, a sice *přestupky* a *jiné správní delikty*, jež se dále dělí na *disciplinární delikty*, *pořádkové delikty*, *jiné správní delikty fyzických osob* a *jiné správní delikty právnických osob*.¹³ Další možností je dělení na *přestupky*, *jiné správní delikty* (dále dělené na *správní delikty fyzických osob postižované na základě zavinění* a *správní delikty fyzických a právnických osob postižované bez ohledu na zavinění*), *správní disciplinární delikty*, *správní pořádkové delikty* a *smíšené správní delikty*.¹⁴ Objevuje se rovněž dělení na *přestupky*, *jiné správní delikty fyzických osob*, *správní delikty právnických osob*, *správní delikty smíšené*

¹² Svým pojetím je řešení v podobě právní fikce založené § 112 odst. 1 větou první zákona o přestupcích velmi podobné řešení použitému v § 180 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jenž umožnil zacelení nevyhovující (zpravidla mezerovité) procesní právní úpravy, podle níž probíhala před účinností tohoto zákona řada správních řízení v režimu speciálních právních předpisů, často vylučujících aplikaci dřívějšího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, aniž by samy obsahovaly komplexní úpravu správního procesu.

¹³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 386.; Srov. BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 191.

*povahy, veřejné disciplinární delikty a pořádkové správní delikty.*¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu o přestupcích pak rozlišuje mimo *přestupky* dokonce šestici dosa-
vadních druhů správních deliktů, a *sice jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, správní delikty právnických a tzv. podnikajících fyzických osob, správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty).*

Přestože nyní jednotná úprava správního trestání oproti dřívějšíku dopadá na většinu existujících správních deliktů, jak plyne z výše citovaného, stranou nadále ponechává disciplinární delikty. Nabízí se otázka, proč právě tento druh správních deliktů je jako jediný výslovně z působnosti nové právní úpravy vyloučen. Důvodová zpráva k zákonu o přestupcích k této otázce uvádí, že „[s]právní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“. Jedná se tudíž o „hraniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů. Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude vztahovat.“

Jakkoliv uznávám, že uvedené druhy správních deliktů jsou nadány jistými specifiky proti většině ostatních, nemám za to, že sama o sobě by tato odůvodňovala citovaný přístup předkladatele normativního textu, potažmo zákonodárce. Je tedy podle mého názoru otázka, zda je toto plošné vynětí disciplinárních deliktů z působnosti zákona o přestupcích (resp. spíše nevtažení do jejího rámce) pouze na základě citovaného skutečně odůvodněné.

Dále pak příslušná důvodová zpráva dodává, že „[p]ředkladatel nepovažuje za nutné ani za vhodné blíže vymezovat správní delikty v užším a širším slova smyslu pro účely přechodného ustanovení, neboť již nyní obecná část důvodové zprávy obsahuje podrobný popis rozdílu mezi správními delikty a disciplinárními a tzv. platebními a pořádkovými delikty. Výslovně se v přechodném ustanovení zmiňují pouze disciplinární delikty, a to především proto, že zákon již s pojmem disciplinární delikt pracuje v předchozích ustanoveních [vizte úprava odložení věci a zastavení řízení]. Navíc se disciplinární delikty svou povahou nejvíce blíží přestupkům, a proto je jejich výslovné zmínění v tomto ustanovení vhodné z hlediska posílení právní jistoty.“

Za povšimnutí stojí, že citovaná důvodová zpráva počítá s tím, že za přestupky ve smyslu zákona o přestupcích nebudou považovány po boku

¹⁵ STAŠA, J. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 16.

disciplinárních deliktů rovněž správní pořádkové delikty a tzv. delikty proti platební disciplíně, přestože z fikce založené § 112 odst. 1 zákona o přestupcích jsou výslovně vyňaty pouze disciplinární delikty a daný zákon ani v jiném ze svých ustanovení výjimku pro uvedené dvě skupiny správních deliktů nestanovuje.

4 Pozice disciplinární odpovědnosti v rámci správního trestání

S ohledem uvedené, tedy především skutečnost, že zákon o přestupcích, jehož cílem jinak bylo zajištění jednotné a komplexní právní úpravy základů správněprávní odpovědnosti, disciplinární delikty ze své věcné působnosti výslovně vyjímá, nabízí se otázka, zda je vůbec disciplinární delikt možno považovat za správní delikt, a tedy disciplinární odpovědnost za součást správního trestání. K této úvaze do značné míry přispívá také skutečnost, že v rámci negativního vymezení správních sankcí výslovně z této množiny vylučuje disciplinární delikty (po doku deliktů trestních) Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správněprávních sankcích.¹⁶ I přes tento kontext je odpověď na položenou otázku kladná.

Disciplinární odpovědnost bývá obecně definována coby odpovědnost fyzické osoby vztahující se na porušování vnitro-organizačních vztahů, která nabývá právní formy, jde-li o organizační vztahy upravené právem;¹⁷ resp. odpovědnost za jednání (nebo opomenutí) narušující disciplínu, tj. kázeň nebo pořádek uvnitř nějakého společenského organismu anebo společenské instituce,¹⁸ eventuálně za jednání narušující profesní etiku, odbornost výkonu profese, důstojnost či důvěryhodnost instituce.¹⁹ Uvedená definice užívá rovněž pojmu „disciplína“, jenž představuje jednak „podřízení se jednotlivce určitému pořádku“ a jednak „stanovený řád činnosti nějakého organizovaného

¹⁶ Byť toto doporučení bohužel neuvádí konkrétní důvody tohoto vylučujícího postoje.

¹⁷ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 403.

¹⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 205; Srov. HÁCHA, E., J. HAVELKA, A. HOBZA, J. HOETZEL, F. WEYR a kol. *Slovník veřejného práva československého (A – CH)*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 389.

¹⁹ Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149.

*celku, pravidla, podle nichž tento celek funguje a za jejichž porušení lze uložit sankci.*²⁰

Existence disciplinární odpovědnosti je pak výrazem potřeby zajistit dodržování předepsaných pravidel v relativně ucelených a stabilizovaných organizačních soustavách,²¹ přičemž disciplinárního deliktu se může dopustit toliko osoba, která má určitý (právní) vztah k dané organizační soustavě.²²

Disciplinární odpovědnost, jak byla výše obecně představena, nespadá pouze do rámce jednoho právního odvětví (např. správního práva), nýbrž jedná se o druh odpovědnosti prostupující napříč právními odvětvími (a to především správním právem, ústavním právem a civilním právem). Tento postoj akceptuje velká část správněprávních autorů, mezi nimi např. *Průcha*²³ nebo *Staša*,²⁴ přičemž odraz našel rovněž v judikatuře Nejvyššího správního soudu;²⁵ nicméně narazit lze i na názor odlišný, jež zaujímá např. *Prášková*.²⁶ Zásadní skutečností pro určení, zda se v konkrétním případě jedná o disci-

20 STAŠA, J. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 145; Srov. HÁCHA, E., J. HAVELKA, A. HOBZA, J. HOETZEL, F. WEYR a kol. *Slovník veřejného práva československého (A – CH)*. Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929 s. 389.

21 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 403.

22 Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 205.

23 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 403.

24 STAŠA, J. In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 146.

25 Konkrétně v rozsudku ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012-28, publ. pod č. 2651/2012, Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval: „Disciplinární odpovědnost obecně je svébytným odpovědnostním institutem, spjatým s potřebou zajistit dodržování předepsaných pravidel ve vnitro-organizačních vztazích ve formalizovaných organizačních útvarech. Tato odpovědnost je výrazně diverzifikována, a ne vždy musí jít o odpovědnost právní (viz disciplinární odpovědnost v rámci sportovních svazů). Primárně se uplatňuje za porušení povinností předepsaných pro vnitřní chod daných organizačních útvarů a právní formy nabývají tehdy, jsou-li předmětné vnitro-organizační vztahy upravené právně, tzn. obecně závaznými právními předpisy. Jako právní odpovědnost potom tato odpovědnost není institutem jediného právního odvětví, a to správního práva – jak namítá stěžovatel, a tudíž ani disciplinární postih nemůže být postihem výlučně správněprávním. Odvětvově právní povaha disciplinární odpovědnosti souvisí s příslušností právních norem k určitým právním odvětvím, která upravují ty které disciplinární delikty a postihy za ně. V daném případě právní normy upravující disciplinární odpovědnost poslance nejsou normami správního práva. Předmětná disciplinární odpovědnost poslance je disciplinární odpovědností autonomní, upravenou normami práva ústavního. Za situace, kdy není disciplinární odpovědnost poslance upravena normami správního práva, nemůže být tato odpovědnost správněprávní, a rozhodnutí v předmětné věci potom také nemůže být podle obecných hledisek podřaditelné přezkumu ve správním soudnictví. Pokud by i takováto rozhodnutí hodlal zákonodárce podřadit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, musel by tak vzhledem k jejich specifickému režimu stanovit v zákoně výslovně.“

26 Výslovně uvádí, že se v případě disciplinární odpovědnosti jedná vždy o odpovědnost veřejnoprávní (PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149).

plinární odpovědnost správněprávní, občanskoprávní či třeba ústavněprávní, je charakter vztahu, jímž je konkrétní disciplinárně odpovědná osoba k příslušnému společenskému organismu či organizační struktuře vázána, a tím titulu z jakého tato entita vůči disciplinárně odpovědné osobě vykonává disciplinární pravomoc, tedy to zda se v daném případě jedná o odpovědnostní vztah mezi pachatelem a subjektem veřejné správy (státem, obcí, krajem, jinou veřejnoprávní korporací, osobou veřejného práva) reprezentovaným správním orgánem.^{27, 28}

S ohledem na tuto skutečnost hovoříme o správněprávní disciplinární odpovědnosti u osob ve veřejnoprávním služebním poměru (státních zaměstnanců, příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání),²⁹ u členů stavovských samosprávných komor s obligatorním členstvím,³⁰ studentů vysokých škol,³¹ osob ve výkonu trestu odnětí svobody³² a v těchto obdobných případech.

Disciplinární odpovědnost pak zastává již tradičně místo v rámci výše předestřených pluralitních množin správních deliktů, byť je fakticky vnímána většinou coby její okrajová odnož. Přestože nicméně disciplinární delikty představují pevnou součást subodvětví správního trestání stejně jako např. přestupky nebo dosavadní jiné správní delikty fyzických osob a jiné správní delikty právnických osob, zákon o přestupcích je výslovně ponechává stranou, čímž fakticky ještě více přispívá k jejich vzdalování se od pomyslného hlavního proudu správního trestání.

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12.

²⁸ Nalézt lze také názor, že charakter odpovědnosti lze interpretovat ze skutečnosti, že o disciplinárním deliktu je (ze zákona) rozhodováno formou vrchnostenského individuálního správního aktu (VAVERA, F., P. HULINSKÝ, P. MLSNA, P. MATES, K. CHRÁSTKOVÁ, J. DOLÉŽÍLEK a J. ŠKODA. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 149), resp. ze skutečnosti, že rozhodování o disciplinárním deliktu (a trestu za něj) je svěřeno do pravomoci právního orgánu (KOPECKÝ, M. a J. PICHRT. In: PICHRT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 258).

²⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97, publ. pod č. 415/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 4 Ads 103/2011-149, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 303/2016-64.

³⁰ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č. j. 22 Ca 501/2006-35, publ. pod č. 1495/2008 Sb. NSS, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č. j. 9 Ca 84/2009-53, publ. pod č. 2753/2013.

³¹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2011, č. j. 8 As 41/2010-110, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 As 5/2009-127.

³² Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 83/2013-34.

5 Terminologické potíže v případě vybraných disciplinárních deliktů

Jakkoliv bylo výše opakovaně zmíněno, že ani nově přijatý zákon o přestupcích na problematiku disciplinárních deliktů nedopadá, při bližším studiu předpisů obsahujících skutkové podstaty disciplinárních deliktů lze narazit na paradoxní situaci, když na několika místech tyto právní předpisy operují v případě označení disciplinárního deliktu výslovně s pojmem „přestupek“.

Uvést lze § 64 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, jenž stanoví, že „[d]isciplinárním přestupkem je zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí“; § 51 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), jenž stanoví, že „[k]ázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákona“; § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“), jenž stanoví, že „[k]ázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení“; či § 46 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb. o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), jenž stanoví, že „[k]ázeňským přestupkem je zaviněné porušení zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádku nebo kázně během výkonu trestu.“

S ohledem na zde výše citovaný § 5 zákona o přestupcích, jenž stanoví, že přestupkem podléhajícím režimu zákona o přestupcích je protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen, a který vykazuje znaky stanovené zákonem, se pak nabízí úvaha, že režimu tohoto zákona podléhá rovněž rozhodování o těchto disciplinárních deliktech, přestože nejsou označeny coby přestupky bez dalšího.

Tento stav je nicméně důsledkem nikoliv cíleného záměru zákonodárce vtáhnout uvedené delikty do režimu zákona o přestupcích, nýbrž „pouhé“ (rozsáhlé) nedokonalosti práce zákonodárce, resp. předkladatele konkrétního

normativního textu při používání terminologie. Problematika terminologie je ostatně dlouhodobě jednou z Achillových pat pozitivněprávního uchopení disciplinární odpovědnosti, v čemž rovněž tato stojí v kontrastu s odpovědností za přestupky či dosavadní jiné správní delikty fyzických a právnických osob. Přestože správněprávní teorie hovoří v případě disciplinární odpovědnosti o disciplinárním deliktu, v praxi je tento pojem součástí textu právních předpisů bohužel zřídka kdy. Konkrétní právní předpisy pak v praxi sice místy užívají pojem *disciplinární*,³³ často se ale objevují pojmy *keárny*³⁴ a *keážeňskéj*;³⁵ namísto z pohledu správněprávní teorie nevhodnějšího pojmu delikt se pak v praxi objevuje pojem *provinění*,³⁶ anebo právě výše zmíněný pojem *přestupek*. Na jednu stranu je možno konstatovat, že v obecném jazyce tyto pojmy představují v zásadě synonyma a k praktickým komplikacím by tedy nemělo docházet. Na stranu druhou je potřeba si uvědomit, že text právních předpisů, jakkoliv vychází z jazyka obecného, je psán právním jazykem, a tedy používá slovník, v němž má každý pojem pouze jeden explicitně definovaný význam pro určitou oblast právní úpravy, tedy, v němž absentuje neurčitost vlastní tzv. řeči hovorové;³⁷ v opačném případě pak vzniká nežádoucí chaos. Předestřený problém tedy není možno brát na lehkou váhu.

Jak je obecně známo a jak vyplývá také z dlouholeté judikatury Ústavního soudu: „[n]apř. *aprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se ke aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp.*

³³ Např. § 2 odst. 2 písm. f) zákona č. 220/1991 Sb. o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 20 odst. 1 zákona č. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Např. § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 88 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Např. výše uvedený § 46 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nebo § 51 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

³⁶ Např. § 49 odst. 1 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 25 odst. 1 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Srov. KUBŮ, L., P. HUNGR a P. OSINA. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 305; Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 120.

neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nezdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“.³⁸ Pohlédneme-li přitom na účel výše předestřených deliktů, výsledkem musí být závěr, že přestože je v citovaných předpisech hovořeno o disciplinárním, resp. kázeňském přestupku, jedná se materiálně o disciplinární delikty a nikoliv „obecné“ přestupky.

Ve všech citovaných případech se jedná o vymezení relativně vágně formulovaných skutkových podstat správních deliktů reagujících na porušení vnitřní disciplíny (kázně) panující v rámci konkrétní instituce (konkrétně vysoké školy, bezpečnostního sboru, armády či věznice). Účelem těchto deliktů, resp. výkonem odpovědnosti za jejich spáchání je pak u pachatelů, kteří jsou členy dané instituce, vynutit dodržování předepsané disciplíny, a tím zajistit odpovídající fungování této instituce. Je tedy evidentní, že uvedené delikty splňují znaky disciplinární odpovědnosti, jak byly výše definovány.

Tento závěr pak potvrzuje rovněž příslušná judikatura správních soudů, která byla výše citována, a která běžně na stíhání čtveřice uvedených deliktů pohlíží coby na výkon autonomní disciplinární pravomoci.³⁹ Ani v tomto případě tedy o aplikaci zákona o přestupcích na aplikaci disciplinární pravomoci (rozhodování o disciplinárních deliktech) nemůže být řeč.

Přestože je pomocí teleologického výkladu i přes určitý terminologicky chaotický stav možno interpretovat materiální charakter uvedených deliktů, neznamená to nicméně, že pospaný stav normativního textu uvedených právních předpisů je možno považovat za uspokojivý. Osobně bych v tomto případě vřele uvítal legislativní změnu zaměřenou na harmonizaci terminologie napříč jednotlivými právními předpisy upravujícími skutkové podstaty disciplinárních deliktů a obecně výkon disciplinární pravomoci, která by odstranila současné nuance, které nejsou nijak racionálně ospravedlnitelné a svědčí toliko o nedbalosti zákonodárce.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, a řada na něj navazujících rozhodnutí.

³⁹ V případě příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 4 Ads 103/2011-149, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 303/2016-64; v případě studentů vysokých škol např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2011, č. j. 8 As 41/2010-110, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 As 5/2009-127; v případě osob ve výkonu trestu odnětí svobody (a obdobném postavení) pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 83/2013-34.

6 Krátký exkurz k otázce pořádkových deliktů

Přestože hlavní předmět zájmu tohoto příspěvku tvoří problematika vztahu zákona o přestupcích a disciplinárních deliktů, není možno alespoň krátce opomenout dílčí otázku týkající se dopadu tohoto zákona, resp. salvátorské klauzule v něm obsažené na další (rovněž okrajově vnímanou) skupinu správních deliktů, a sice deliktů pořádkových.

Jak již bylo řečeno výše, § 112 odst. 1 zákona o přestupcích, jež zakládá fikci, díky níž jsou všechny dosavadní jiné správní delikty považovány za přestupky, vyjímá ze své působnosti toliko disciplinární delikty a o zbytku se výslovně nezmiňuje. S ohledem na jazykový výklad tohoto ustanovení vyvstává otázka nad jeho dopadem na pořádkové delikty, eventuálně platební delikty, je-li skutečně možné vnímat takovýto druh správního deliktu samostatně.

Nabízí se interpretace, dle níž je s účinností od 1. 7. 2017 nutno na pořádkové delikty pohlížet coby na přestupky se všemi důsledky tohoto postavení – tedy především na rozhodování o nich plně aplikovat úpravu zákona o přestupcích, přestože tento výsledek nebyl původně ze strany zákonodárce zamýšlen (jak praví též výše citovaná důvodová zpráva). Proti tomuto výkladu stojí argument založený opět na teleologickém výkladu, konkrétně poukázání na rozdílný účel úpravy přestupků na straně jedné a pořádkových deliktů na straně druhé, kdy v případě pořádkových deliktů není účelem postih určitých protiprávních jednání ale donucení k plnění povinností procesního charakteru, zpravidla ve správním řízení.⁴⁰

S předestřenou otázkou se bude nesporně muset vypořádat praxe, přičemž je nutno dodat, že k jejímu vyjasnění příliš nenapomáhá ani výše popsany nejednotný doktrinární přístup, v jehož rámci jednotliví autoři pojmají členění a pojmenovávání jednotlivých druhů správních deliktů rozdílně. Tomuto i jiným obdobným potížím by nicméně bylo možno předejít jednoznačnějším (detailnějším) normativním textem.

7 Dopad zákona o přestupcích na kvazidisciplinární delikty

Přestože obecně na výkon disciplinární odpovědnosti tedy zákon o přestupcích nedopadá, jistý vliv, a jistou drobnou novinku, zaznamenáváme

⁴⁰ VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7–8, s. 411–446. ISSN 0139-6005.

v rámci vedení zlomku disciplinárního řízení. Obdobně jako dřívější zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2016,⁴¹ rovněž zákon o přestupcích, konkrétně v § 4 odst. 5 stanovuje procesní vynětí z pravomoci orgánů obecně rozhodujících o odpovědnosti za přestupky v případě příslušníků bezpečnostních sborů ve smyslu zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, osoby podléhající vojenské kázeňské (disciplinární) pravomoci ve smyslu zákona o vojácích z povolání a osoby nacházející se ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence. V uvedených případech se pak jednání daných osob, které naplňuje skutkovou podstatu přestupku, projedná stejně jako standardní disciplinární delikt v rámci disciplinárního řízení.⁴²

Oproti dosavadní právní úpravě, která stanovovala toto vynětí bez dalšího, představuje zákon o přestupcích relativně drobný nový prvek, spočívající v možnosti v případě příslušníků bezpečnostních sborů a osoby podléhající vojenské kázeňské (disciplinární) pravomoci projednat jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku v rámci klasického přestupkového řízení, není-li správnímu orgánu obecně příslušnému k rozhodnutí o přestupku do vydání rozhodnutí v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou, jíž se vynětí ve smyslu citovaného ustanovení dotýká;⁴³ v takovém případě se pak v klasickém režimu řízení o přestupcích projedná rovněž případný opravný prostředek proti prvostupňovému rozhodnutí.⁴⁴ Tato novinka reaguje na problémy dosavadní právní úpravy, při jejíž aplikaci docházelo k vydání nezákonných (nicotných) rozhodnutí, ať už zapříčiněných nedbalostí správního orgánu, či taktizováním ze strany odviněné osoby. Lze tedy sledovat jistý procesní dopad na dosavadní průběh disciplinárních řízení, v nichž se dle výše citovaných ustanovení jednání mající znaky přestupku projednají. Na druhou stranu nelze v těchto případech konstatovat přímý dopad na výkon disciplinární pravomoci, tedy rozhodování o disciplinárních deliktech, jelikož byt' je výkon správněprávní odpovědnosti

⁴¹ Konkrétně § 10 odst. 1 tohoto předpisu.

⁴² § 51 odst. 2 zákona o vojácích z povolání; § 51 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů; § 55 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

⁴³ § 4 odst. 6 zákona o přestupcích.

⁴⁴ Srov. VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7–8, s. 411–446. ISSN 0139-6005.

v tomto případě přenesen na příslušné vnitroorganizační disciplinární orgány, nejedná se o disciplinární odpovědnost v pravém výše představeném smyslu (reagující na porušení vnitroorganizační disciplíny).⁴⁵ Stále je v takovém případě nutno materiálně hovořit o odpovědnosti za přestupek, jejíž výkon je toliko z určitých praktických důvodů „transformován“ na jiné správní orgány s ohledem na příslušnost konkrétního pachatele.

8 *De lege ferenda*: vhodnost aplikace zákona o přestupcích na disciplinární delikty

Byť je disciplinární odpovědnost (resp. její správněprávní větev) pevnou součástí subodvětví správního trestání, nadále zůstává roztroušenou a nejednotnou periferní oblastí tohoto subodvětví, stojící v ještě výraznějším kontrastu oproti nyní sjednocené majoritě představované přestupky. Osobně tento stav vnímám jako nepřilíš št'astný.

Byla-li výše zmíněna výtka vůči dosavadní právní úpravě, směřující převážně do její procesní stránky, je nutno konstatovat, že pokud byly díky „přeměně“ dosavadních jiných správních deliktů fyzických a právnických osob na přestupky a skutečnosti, že nyní spadají pod působnost moderní nároky splňujícího předpisu o správním trestání, z velké části vytykávané nedostatky odstraněny, v případě disciplinárních deliktů trvají nadále.

Disciplinární pravomoc je, jak ostatně vyplývá z její podstaty spočívající v pravomoci vybrané instituce autonomně spravovat své vnitřní záležitosti, upravena v řadě právních předpisů obsahujících zároveň více či méně podrobná a kvalitní procesní pravidla. Zákonný základ pak ve vybraných případech (konkrétně u vysokých škol a stavovských samosprávných komor s obligatorním členstvím) doplňují vnitřní předpisy samotných institucí, což ve výsledku znamená rozdílnou kvalitu konkrétní právní úpravy v jednotlivých případech. V takové situaci je pak dána vysoká potřeba dostatečně kvalitního obecného předpisu stanovující pevné základy výkonu disciplinární pravomoci.

Až na ojedinělou výjimku založenou § 35e odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů,⁴⁶ který výslovně stanoví coby *lex*

⁴⁵ Možná, byť poněkud nepřesně, by bylo možno v tomto případě užívat pojem *odpovědnost kvazidisciplinární*.

⁴⁶ „Nestanoví-li tento zákon nebo kárný řád něco jiného nebo nevyplývá-li něco jiného z povahy věci, použijí se v kárném řízení přiměřeně ustanovení trestního řádu.“

generalis pro vedení disciplinárního řízení zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů, se v disciplinárním řízení subsidiárně běžně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).⁴⁷ Bývá obecně přijímáno, že správní řád, jakkoliv se jedná o kvalitní procení předpis, postrádá bohužel specifická pravidla konvenující požadavkům na průběh řízení o veřejnoprávních deliktech, ukázkově např. úpravu postavení obviněné osoby či zásady ukládání trestů. Není tak překvapující, že se objevují názory, že jeho aplikace je pro disciplinární řízení (a obecně pro rozhodování o veřejnoprávních deliktech) nevyhovující.

Stejně jako dříve u dosavadních jiných správních deliktů fyzických a právnických osob tyto mezery vyplňuje bohatá relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž byla stěžejní rozhodnutí představena výše, díky níž je možno ve značném rozsahu v rámci řízení o správních deliktech aplikovat principy typické pro trestnost trestných činů. Jak bylo nicméně rovněž výše uvedeno, tento stav není možno považovat za dlouhodobě udržitelný, či dokonce samozřejmý, zvláště pak, když se nyní již většina správních deliktů těší výslovnému zákonnému ukotvení těchto principů.

Lze narazit na názor prezentovaný *Bražínou*, který s ohledem na zmíněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu navrhuje coby vhodné řešení explicitní odkaz na subsidiární použití zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů,⁴⁸ kterážto situace panuje již v uvedeném případě České advokátní komory. S takto radikálním názorem se osobně neztotožňuji. Na jednu stranu rozhodně nejsem odpůrcem uvedené doktríny obdobné aplikace principů trestního práva v řízení o správních deliktech; naopak považuji citovaný právní názor za logický a vhodný. Na stranu druhou je však potřeba uvědomit si, že přes značnou podobnost je řízení o správním deliktu přece jen stále řízením správním a nikoliv řízením soudním, jakkoliv je trestnímu řízení soudnímu výstup z něj vycházející podobný. Na rozdíl od obdobné aplikace ze své podstaty obecně

⁴⁷ V duchu § 1 odst. 2 správního řádu. Ke stejnému závěru pak dospěla rovněž judikatura správních soudů, z níž lze jmenovat např. již výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č. j. 22 Ca 501/2006-35, publ. pod č. 1495/2008 Sb. NSS.

⁴⁸ BRAŽINA, R. Zahájení kárného řízení ve věcech kárného provinění státních zaměstnanců. In: KYSELOVSKÁ, T., V. KADLUBIEC, J. PROVAZNÍK, N. SPRINGINSFELDOVÁ a A. VIRZKEOVÁ. *COFOLA 2015: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 506–514.

pojatých principů trestního práva, které lze bez zásadních obtíží použít rovněž pro odlišné podmínky panující v řízení před správním orgánem, přímá subsidiární aplikace trestního řízení může přinést rovněž řadu obtíží spojených s instituty typickými pro řízení soudní, či pouze pro trestní řízení soudní.⁴⁹

Coby, s ohledem na specifika řízení o správním deliktu, vhodnější variantu vnímám subsidiární užití právě zákona o přestupcích, kterýžto předpis v sobě snoubí jednak procesní pravidla vhodná pro účely správního trestání, zároveň však nevybočuje z mezí běžných pro správní řízení.⁵⁰ Tento názor nicméně není nijak nový, naopak lze narazit na texty konstatující v případě disciplinárních deliktů vhodnost analogické aplikace právě zákona upravujícího procesní postup v řízení o přestupcích.⁵¹

Díky možnosti subsidiární aplikace nejen správního řádu, ale přednostně před ním rovněž zákona o přestupcích⁵² byl rovněž v případě disciplinárních deliktů dán dostatečně komplexní, jednoznačný a předvídatelný základ pro vedení správního řízení trestního, což by logicky vedlo k větší zákonnosti a ústavnosti procesu vedoucího k vydání rozhodnutí o disciplinárním deliktu. Přestože zákonodárce zaujal v rámci explicitního textu zákona o přestupcích zcela jasné stanovisko, když disciplinární delikty na rozdíl od zbytku jiných právních deliktů do jeho působnosti nezahrnul, mám za to, že s ohledem na uvedené by bylo vhodné do budoucna tento postoj přehodnotit.

9 Závěr

Základní závěr, jenž plyne z výše předcházejícího textu, by se dal shrnout o relativně dlouhé větě: ačkoliv disciplinární odpovědnost představuje pevnou

⁴⁹ Příkladem lze uvést otázku veřejnosti soudního jednání či otázku zastoupení ve formě tzv. nutné obhajoby, jež pojetí správního řízení rozhodně nekonvenují.

⁵⁰ Toto hypotetické řešení s sebou nicméně přináší jisté negativum spočívající ve skutečnosti, že sám zákon upravující procesní postup v řízení o přestupcích (ať už současný či v budoucnu účinný) se vůči správnímu řádu nachází v pozici speciálního právního předpisu (s touto pozicí je u něj cíleně počítáno), a tedy ani on neobsahuje zdaleka vyčerpávající procesněprávní úpravu (není-li tedy některá procesní otázka tímto předpisem konkrétně upravena, aplikuje se subsidiárně právě správní řád). Ve výsledku tak v případě tohoto řešení bude potřeba aplikovat nejen původní speciální právní předpis obsahující úpravu daného disciplinárního řízení pro účely konkrétního disciplinárního pravomoc vykonávajícího subjektu, a spolu s ním příslušný zákon upravující procesní postup v řízení o přestupcích, ale ve třetím sledu rovněž správní řád; jinak nebude dosaženo odpovídajícího stupně komplexnosti.

⁵¹ Např. MATEŠ, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2015, roč. 15, č. 4, s. 87–90. ISSN 1213-5313.

⁵² Na základě pravidla *lex specialis derogat legi generali*.

součástí správního trestání a disciplinární delikty jsou coby pevně ohraničená množina pravidelně uváděny po boku přestupků ve výčtech správních deliktů, aktuálně účinný zákon o přestupcích, přestože jeho cílem bylo vytvořit jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti osob, za kterýmžto účelem se normy v něm obsažené vztahují rovněž na dřívější jiné správní delikty fyzických a právnických osob, ponechává tuto odnož správního trestání stranou, a ta tak nespadá do rámce jeho věcné působnosti.

Disciplinární delikty jsou tedy nadále trestány na základě často velmi kusé úpravy obsažené ve zvláštních právních předpisech, subsidiárně doplněných správním řádem, jenž není coby obecný procesní předpis sám pro účely správního trestání dostačující. Díky bohaté judikatuře Nejvyššího správního soudu sice tento stav nezpůsobuje úplnou absenci principů veřejnoprávního trestání, dlouhodobě jej nicméně nepovažuji za ideální, navíc, když je relativně jednoduché nahradit jej subsidiární aplikací vhodného právního předpisu.

Tímto postojem zákonodárce byla odmítnuta možnost, jak především prostřednictvím komplexní úpravy řízení o veřejnoprávním deliktu, která je v rámci zákona o přestupcích ve spojení se správním řádem obsažena, umožnit kvalitnější výkon disciplinární pravomoci. Jsem toho názoru, že daný postoj by stál za přehodnocení a subsidiární aplikaci ustanovení zákona o přestupcích bych osobně uvítal. V současné době nicméně nepovažuji za pravděpodobné, že by byl rozsah aplikace zákona o přestupcích ze strany příslušných subjektů přehodnocován.

Literature

- BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
- BRAŽINA, R. Zahájení kárného řízení ve věcech kárného provinění státních zaměstnanců. In: KYSELOVSKÁ, T., V. KADLUBIEC, J. PROVAZNÍK, N. SPRINGINSFELDOVÁ a A. VIRDEKOVÁ. *COFOLA 2015: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 506–514. ISBN 978-80-210-7976-2.
- HÁCHA, E., J. HAVELKA, A. HOBZA, J. HOETZEL, F. WEYR a kol. *Slovník veřejného práva československého (A–CH)*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, 871 s.

- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KUBŮ, L., P. HUNGR a P. OSINA. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, 335 s. ISBN 978-80-7201-637-2.
- MATES P. a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
- MATES, P. Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě. *Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2015, roč. 15, č. 4, s. 87–90. ISSN 1213-5313.
- MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, roč. 23, č. 12, s. 25–30. ISSN 1210-6348.
- PICHT, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 987 s. ISBN 978-80-7478-843-7.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 448 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. ISBN 978-80-7239-207-0.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.
- VAVERA, F., P. HULINSKÝ, P. MLSNA, P. MATES, K. CHRÁSTKOVÁ, J. DOLEŽÍLEK a J. ŠKODA. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 317 s. ISBN 978-80-7380-518-0.
- VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 7–8, s. 411–446. ISSN 0139-6005.

Contact – e-mail

348049@mail.muni.cz

Trends of the Legislation on Administrative Offences of the Russian Federation

Anna Korepina

North-Western Institute, Kutafin Moscow State Law University (MSLA),
Russian Federation

Abstract in original language

В России действует двухуровневая система законодательства об административных правонарушениях. Основой законодательства является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Также действуют законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Существуют некоторые проблемы формирования законодательства об административных правонарушениях.

Keywords in original language

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; ужесточение государственной политики в области административной ответственности; решения Конституционного суда Российской Федерации.

Abstract

A two-tier system of legislation on administrative offences operates in Russia. The basis of the legislation is the Code of administrative offences of the Russian Federation. There are also laws of constituent entities of the Russian Federation on administrative offences. There are some problems with creating of regional legislation on administrative offences.

Keywords

The Code of Administrative Offences of the Russian Federation; the Laws of Constituent Entities of the Russian Federation; the State Policy Tightening in the Field of Administrative Responsibility; the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

A two-tier system of legislation on administrative offences operates in Russia. The basis of the legislation is the Code of administrative offences of the Russian Federation (further – the Administrative Code)¹. It was adopted 15 years ago, on December 30, 2001 and entered into force in all territory of the Russian Federation on July 1, 2002. The Administrative Code is a comprehensive normative act, which includes substantive and procedural rules of law. It sets out the objectives and principles of the legislation on administrative offences, the system of administrative punishments and rules of their application, the compositions of administrative offenses and the procedure for production on cases of administrative offences.

Administrative Code is one of the most mutable of codes in Russia. So, 117 Federal laws, changing the Administrative code, were adopted for 2015 to 2017. 53 Federal laws were adopted in 2015. 39 Federal laws were adopted in 2016. 25 Federal laws were adopted in 2017. Often changes in the Administrative Code were “hidden” in other Federal laws. To see them were difficult even for the lawyer.

The law on the prohibition of the inclusion of the amendments to the Administrative Code in the texts of other Federal laws was adopted on April 17, 2017 and entered into force in all territory of the Russian Federation on April 17, 2017². At present, the changes in the Administrative Code shall be entered by separate Federal laws. The name of such laws should indicate that the amendments are submitted to the Administrative Code. Such a rule already applies to amendments to the Civil Code of the Russian Federation and Tax Code of the Russian Federation.

At present, there is a trend to tighten state policy in the field of administrative responsibility.

Substantial part of federal legislation, concerning administrative responsibility, punitive nature. Administrative fine is considered to be the most common administrative punishment for administrative offenses. The size of the administrative fines is rather high. The maximum figures

1 Code of administrative offences of the Russian Federation of 30. 12. 2001 № 195-FL. Collection of Laws of the Russian Federation, 2002, № 1 (1), Art. 1.

2 Federal Law of 17. 04. 2017 № 69-FL „On amendments to the Federal law „About introduction in action of the Code of administrative offences of the Russian Federation“. Collection of Laws of the Russian Federation, 2017, № 17, Art. 2451.

of administrative fines for certain types of administrative offences are similar to those for criminal sanctions.

For certain offences the maximum fines for citizens have been established in the amount of 500 thousand roubles. For certain offences the maximum fines for officials have been established in the amount of 1 million roubles. For certain offences the maximum fines for legal entities have been established in the amount of 60 million roubles.

Administrative Code established such serious administrative penalties as community service, administrative arrest, confiscation of instruments and objects of administrative offences, disqualification and administrative suspension of activities of legal entities.

The decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation significantly influence towards easing administrative responsibility. Most of them are aimed at the humanization of administrative responsibility.

Here are the most interesting decisions.

The case before the Constitutional Court of the Russian Federation in 2010³, concerned the case of a criminal offence and its subsequent reclassification to an administrative offence. The proceedings before the Constitutional Court of the Russian Federation, the period of bringing to administrative responsibility in such cases were calculated from the date of taking decision about refusal in excitation of a criminal case or about its termination. This term was actually made dependent on the enforcement actions of state bodies. This allowed the government to increase it indefinitely. After the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation, the legislator has adjusted to the provisions of part 4 of article 4.5 of the Administrative Code. Today it is calculated from the day of committing an administrative offence (in case of a continuing administrative offense – from the date of discovery). The case before the Constitutional Court of the Russian Federation in 2011⁴, concerned the appointment of such an administrative punishment as the confiscation of instrumentalities or of objects of administrative offence.

³ Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13. 07. 2010 № 15-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2010, № 29, Art. 3983.

⁴ Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25. 04. 2011 № 6-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2011, № 19, Art. 2769.

The proceedings before the Constitutional Court of the Russian Federation confiscation was applied in respect of the items that belonged by right of ownership is not the offender, but to another person, not brought to administrative responsibility for this administrative offense (for example, when objects were in the lease). This situation was brought to administrative responsibility innocents of committing an administrative offense. After the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation, the legislator was supplemented of article 3. 7. Administrative Code part 4. To day, the confiscation applies to owners of objects of the administrative offense only, guilty of committing an administrative offense.

One of the most long-awaited decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation were the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation on January 17, 2013 № 1-P⁵, the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation on February, 25, 2014 № 4-P⁶, the Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation on April, 8, 2014 № 10-P⁷.

On the basis of these decisions the legislator has introduced the Institute of appointment of punishment below the lower limit at the end of 2014 to the Administrative Code⁸. According to article 4.1 of the Administrative code the minimum size of the administrative penalty, provided for the corresponding administrative sanction, may be reduced by the court or the public body. The grounds for giving the sentence below the lower limit are exceptional circumstances relating to the nature of an administrative offense and its consequences, property and financial situation of the person, who is liable to administrative responsibility. The application of this Institute may take place in the case if the minimum amount of administrative fine for citizens is not less than 10 thousand roubles, for officials – at least 50 thousand roubles; for legal entities – not less than 100 thousand roubles. The

5 Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17. 01. 2013 № 1-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2013, № 4, Art. 304.

6 Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25. 02. 2014 № 4-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2014, № 10, Art. 1087.

7 Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 08. 04. 2014 № 10-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2014, № 16, Art. 1921.

8 Federal Law of 31. 12. 2014 № 515-FL. Collection of Laws of the Russian Federation, 2015, № 1 (part 1), Art. 68.

administrative fine may be reduced by half its minimum size. Thus, it took three decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation to state the possibility of appointment of punishment below the lowest limit in article 4.1 of the Administrative code. The decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation should be recognized as progressive, aimed at humanization of administrative responsibility.

According to the Judgment of 17. 02. 2016 № 5-P⁹, the Constitutional Court of the Russian Federation admitted the administrative deportation of foreign citizens, who have a residence permit in the Russian Federation and are registered at the place of residence in Moscow and St. Petersburg, in the Moscow and Leningrad Regions outside the Russian Federation from territory the Russian Federation, an excessive restriction of the right to respect a private life, in case of a single default of the rules of the residence notification in the Russian Federation by foreign citizens.

The Constitutional Court of the Russian Federation explained that the administrative deportation of foreign citizens from the Russian Federation should not be applied to foreign citizens in the presence of the following circumstances: the length of the residence of a foreign citizen in the Russian Federation, his marital status, his attitudes toward the payment of Russian taxes, the availability of income and housing in the RF, his profession, law-abiding behavior, application for admission to Russian citizenship and other circumstances that positively characterize a foreign citizen.

According to the Judgment of 23. 05. 2017 № 14-P¹⁰, the Constitutional Court of the Russian Federation prohibited the detention on an indefinite period of time of stateless people in special institutions prior to their deportation from the territory of the Russian Federation even if there is no possibility of their real deportation outside the Russian Federation (when no state agrees to accept it). If there is no real possibility of an administrative deportation of a stateless person, then after 3 months from the date of adoption of the resolution on the appointment of such punishment,

⁹ Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17. 02. 2016 № 5-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2016, № 9, Art. 1308.

¹⁰ Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23. 05. 2017 № 14-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2017, № 23, Art. cr. 3473.

he must be given the right to apply to the court with a request to verify the lawfulness of further detention in the relevant special institution.

The Constitutional Court of the Russian Federation has instructed the legislator to make changes in the Administrative Code aimed at ensuring an effective judicial control over the terms of detention of stateless people in special institutions prior to their expulsion. The Ministry of Internal Affairs of Russia has prepared a draft federal law on amendments to the Administrative Code. According to it, judicial control is established to state and prolong the terms of detention of people in special institutions for the purpose of administrative deportation from the Russian Federation. It also provides the procedure for appealing against such decisions.

There are also laws of constituent entities of the Russian Federation on administrative offences. The Administrative Code divided scope of jurisdiction of the legislation on administrative offences of the Russian Federation between Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation.

The article 1.3.1 of the Administrative Code establish the scope of authority of constituent entities of the Russian Federation of the legislation on administrative offences. There are: 1) establishing by the laws of constituent entities of the Russian Federation on administrative offences the administrative liability for breaching the laws and other regulatory legal acts of constituent entities of the Russian Federation and regulatory legal acts of local authorities; 2) arranging proceedings in respect of cases on administrative offences provided for by the laws of constituent entities of the Russian Federation; 3) defining jurisdiction in respect of cases of the administrative offences provided for by laws of constituent entities of the Russian Federation; 4) establishing commissions for juveniles' affairs and for protection of their rights; 5) establishing administrative commissions and other collective bodies for the purpose of bringing to administrative liability provided for by the laws of constituent entities of the Russian Federation; 6) compiling a list of officials authorized to draw up records of the administrative offences provided for by the laws of constituent entities of the Russian Federation; 7) regulation by the laws of constituent entities of the Russian Federation of other matters in compliance with this Code.

There are some problems with creating of regional legislation on administrative offences.

The main problem is the “intrusion” of the constituent entities of the Russian Federation into the scope of authority of the Russian Federation. The most frequent violations are the establishment the constituent entities of the Russian Federation of administrative responsibility for the violations of federal regulations. There are many examples of judicial practice about violations of the principle of distinction of powers in the field of establishing administrative responsibility by the constituent entities of the Russian Federation¹¹.

The example is the Federal Law of 10.7.2001 № 87-FL “On the prohibition of smoking tobacco”¹², which banned tobacco smoking in public places. The Administrative Code did not establish any administrative responsibility for violating this prohibition. Therefore, the constituent entities of the Russian Federation began to establish administrative responsibility in their laws for violating the federal rule. Thus, they encroached the competence of the Russian Federation. Subsequently such norms of regional laws were abolished by courts.

Another problem of regional legislation on administrative offenses is lack of systematic approach to the structure and content of the regional laws on administrative offenses. At first, there is no uniformity in the form of regional laws on administrative offenses. So, in some constituent entities of the Russian Federation, the laws on administrative offenses have the form of codes¹³. In the majority constituent entities of the Russian Federation the laws on administrative offenses have the form of laws. There is no single approach in structuring regional laws on administrative offenses. The texts of some regional laws on administrative offenses have rude legal errors. There is also the problem of the ambiguity of legal definitions in regional laws on administrative offenses.

11 Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 01.12.2004 № 1-G04-13; Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 08.12.2004 № 1-G04-23; Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 19.01.2005 № 1-G04-27. Available at: <http://www.consultant.ru/law/>

12 Federal Law of 10.07.2001 № 87-FL “On the prohibition of smoking tobacco”. Collection of Laws of the Russian Federation, 2001, № 29, Art. 2942.

13 For example, The Kaliningrad Region Code of Administrative Offenses of 12.05.2008 № 87. Kaliningradskaya Pravda. 21.05.2008. № 89.

Literature

Federal Law of 10. 7. 2001 № 87-FL “On the prohibition of smoking tobacco”. Collection of Laws of the Russian Federation, 2001, № 29, Art. 2942.

Code of administrative offences of the Russian Federation of 30. 12. 2001 № 195-FL. Collection of Laws of the Russian Federation, 2002, № 1 (1), Art. 1.

Federal Law of 31. 12. 2014 № 515-FL. Collection of Laws of the Russian Federation, 2015, № 1 (part 1), Art. 68.

Federal Law of 17. 4. 2017 № 69-FL “On amendments to the Federal law “About introduction in action of the Code of administrative offences of the Russian Federation”. Collection of Laws of the Russian Federation, 2017, № 17, Art. 2451.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13. 7. 2010 № 15-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2010, № 29, Art. 3983.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25. 4. 2011 № 6-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2011, № 19, Art. 2769.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17. 1. 2013 № 1-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2013, № 4, Art. 304.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25. 2. 2014 № 4-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2014, № 10, Art. 1087.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 08. 4. 2014 № 10-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2014, № 16, Art. 1921.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 17. 2. 2016 № 5-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2016, № 9, Art. 1308.

Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23. 5. 2017 № 14-P. Collection of Laws of the Russian Federation, 2017, № 23, Art. 3473.

Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 01. 12. 2004 № 1-G04-13. Available at: <http://www.consultant.ru/law/>

Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 08. 12. 2004 № 1-G04-23. Available at: <http://www.consultant.ru/law/>

Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 19. 01. 2005 № 1-G04-27. Available at: <http://www.consultant.ru/law/>

Contact – e-mail

annakorepina_mgua35@mail.ru

Disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií a nová úprava zodpovednosti za správne delikty v Českej republike a na Slovensku¹

Soňa Košičiarová

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Referát sa zaoberá odlišnosťami medzi disciplinárnymi a správnyimi deliktmi, princípmi uplatňovanými pri postihu disciplinárnych deliktov a správnych deliktov, ako aj vzťahom všeobecnej úpravy zodpovednosti za správne delikty a osobitnej úpravy zodpovednosti za disciplinárne delikty.

Keywords in original language

Disciplinárne delikty; samosprávne stavovské organizácie; princípy postihu disciplinárnych deliktov.

Abstract

The paper deals with the differences between disciplinary and administrative offenses, the principles applied in the prosecution of disciplinary offenses and administrative offenses, so as with the general regulation of the liability regarding to the administrative offenses and the special rules for disciplinary offenses.

Keywords

Disciplinary Offenses; Self-Governing Professional Associations; the Principles Applied in the Prosecution of Disciplinary Offenses.

¹ Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0172/17 „Združenia ako prvok demokracie a prejav slobody združovania vo verejnoprávnych vzťahoch a súkromnoprávnych vzťahoch“.

1 Právne postavenie a povaha činnosti samosprávnych stavovských organizácií

Teória správneho práva pojmom samosprávne stavovské organizácie (resp. profesijné komory) nazýva *verejnoprávne korporácie*, združujúce osoby na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolání.

Svoju pôsobnosť vykonávajú na celom území Slovenskej republiky. Ak tak ustanovuje zákon, samosprávna stavovská organizácia môže zriadiť regionálne komory, ktoré sú jej súčasťou.

Sú zriaďované zákonom² a zákon vymedzuje ich postavenie a predmet činnosti.

Ich zriaďovanie je odôvodnené tým, že:

- komora vykonáva vrchnostenskú verejnú správu,
- je v záujme štátu, aby takúto správu vykonávala, a to aj z toho dôvodu, že výkon verejnej moci týmto subjektom je efektívnejší,
- ide o oblasť, v ktorej je nevyhnutná regulácia podnikania alebo výkonu povolania,
- predmetom výkonu vrchnostenskej verejnej správy je rozhodovanie o práve vykonávať povolanie (rozhodovanie o vydaní, dočasnom pozastavení a zrušení licencie), registrácia, uskutočňovanie dohľadu nad zákonnosťou a etikou výkonu povolania.

Zákon ustanovuje pravidlá ich činnosti aj z dôvodu, že:

- výkonom vrchnostenskej verejnej správy sa nesmie obmedzovať sloboda podnikania, ani brániť vstupu nových subjektov na vnútorný trh,
- udelenie licencie (registrácia) na výkon povolania je nárokovateľné, ak žiadateľ spĺňa zákonom ustanovené podmienky (napr. vzdelanie, prax, bezúhonnosť),

² V súčasnosti k nim patrí Komora geodetov a kartografov podľa zákona NR SR č. 216/1995 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov, Slovenská komora daňových poradcov podľa zákona č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov, Slovenská lekárska komora podľa zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov atď.

- podmienky registrácie musia byť ustanovené objektívne a primerane požiadavkám na výkon povolania,
- vnútorné predpisy komory nesmú ustanovovať podmienky výkonu povolania svojich členov spôsobom, ktorý obmedzuje hospodársku súťaž, ani určovať pravidlá pre výkon povolania, ktoré nemôžu splniť všetci členovia komory.

V prípade, ak samosprávna stavovská organizácia má kompetencie vo vzťahu k osobám vykonávajúcim slobodné povolanie, zákon upravujúci jej postavenie zakotvuje ich povinné členstvo v stavovskej organizácii.³

Ak má samosprávna stavovská organizácia kompetencie vo vzťahu k osobám vykonávajúcim regulované povolanie na základe zamestnaneckého vzťahu, zákon môže zakotviť ich dobrovoľné členstvo.⁴ Výkon regulovaného povolania na základe zamestnaneckého vzťahu môže osoba uskutočňovať len vtedy, ak je registrovaná príslušnou samosprávnou stavovskou organizáciou. Registrácia je potrebná vždy bez ohľadu na to, či je osoba jej členom.

Profesijné komory sú súčasne subjektmi *záujmovej samosprávy*.

Výkon záujmovej samosprávy predstavuje správu ich vnútorných záležitostí. Jej predmetom je kreovanie orgánov záujmovej samosprávy, vydávanie vnútorných predpisov, ochrana práv a záujmov členov v rámci výkonu regulovaného povolania, pomoc členom (napr. formou bezplatného poradenstva), zastupovanie členov v spoločných otázkach dotýkajúcich sa výkonu regulovaného povolania, riešenie podnetov, návrhov a sťažností svojich členov v súvislosti s ich právami a povinnosťami, zabezpečovanie vzdelávania a pod.). Výkonom záujmovej samosprávy preto nie je dotknutý výkon úloh, ktoré profesijná komora plní v rámci tzv. vrchnostenskej verejnej správy.

³ Takým je napríklad členstvo v Slovenskej advokátskej komore podľa zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

⁴ Dobrovoľné členstvo v Slovenskej komore zubných technikov ustanovuje napríklad zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2 Právna povaha právomoci samosprávnych stavovských organizácií vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť

Teória správneho práva zaraďuje tzv. *stavovské disciplinárne delikty* do skupiny *správnych disciplinárnych deliktov*. Porušenie disciplíny člena samosprávnej stavovskej organizácie má za dôsledok porušenie *verejného záujmu* na riadnom výkone regulovaných povolaní.

V čom sa správne disciplinárne delikty odlišujú od ostatných kategórií správnych deliktov? *Špeciálnym subjektom a objektom.*

Subjekt stavovského disciplinárneho deliktu. Nemôže ním byť ktorákoľvek osoba, ale iba osoba v *právnom vzťahu k vykonávateľovi vrchnostenskej verejnej správy*, ktorý má charakter *členského vzťahu*.

Vo väčšine prípadov ide o fyzickú osobu. Len ak tak ustanoví zákon, subjektom disciplinárnej zodpovednosti môže byť aj právnická osoba.⁵

Subjektívna stránka stavovského disciplinárneho deliktu. Zákony vymedzujú disciplinárne previnenie ako zavinené porušenie povinnosti fyzickej osoby. Na zodpovednosť fyzickej osoby za správny disciplinárny delikt v takom prípade postačuje zavinenie vo forme nedbanlivosti.

Len výnimočne, ak tak ustanovuje zákon, zavinenie nie je predpokladom pre vznik disciplinárnej zodpovednosti fyzickej osoby. Ak sa zákon výslovne nezmiňuje o zavinenom protiprávnom správaní fyzickej osoby (pozri § 20 ods. 1 *zákona NR SR č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v znení neskorších predpisov*), ide o objektívnu zodpovednosť.

Ak je subjektom disciplinárnej zodpovednosti právnická osoba, zavinenie sa neskúma. Miera zavinenia by však mala byť kritériom pri určení druhu a výšky ukladaného disciplinárneho opatrenia.

⁵ Podľa § 4 *zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov* daňovým poradcom je fyzická osoba zapísaná alebo zaregistrovaná v zozname daňových poradcov, ktorý vedie Slovenská komora daňových poradcov. Za daňového poradcu sa považuje aj právnická osoba poskytujúca daňové poradenstvo, ktorá má túto činnosť zapísanú v obchodnom registri a je zapísaná v zozname. Fyzické osoby, ktoré v jej mene poskytujú daňové poradenstvo, musia mať oprávnenie na výkon daňového poradenstva podľa tohto zákona. Daňoví poradcovia sú nositeľmi disciplinárnej zodpovednosti podľa § 24 tohto zákona.

Objektívna stránka stavovského disciplinárneho deliktu. Spočíva v porušení povinnosti, ktorú má subjekt správneho disciplinárneho deliktu podľa zákona alebo vnútorného predpisu vydaného na základe výslovného splnomocnenia zákona vykonávateľom verejnej správy.

Objekt stavovského disciplinárneho deliktu. Je špeciálny – je ním disciplína (t. j. osobitný druh vnútorného poriadku).

Dodržiavanie disciplíny má, vo verejnom záujme, zabezpečiť:

- riadne fungovanie a plnenie úloh vykonávateľa verejnej správy,
- ochranu ďalších zákonom chránených hodnôt, akými sú profesijná etika, odbornosť výkonu povolania, dôstojnosť a dôveryhodnosť vykonávateľa verejnej správy atď.

Objekt správneho disciplinárneho deliktu je *odlišný v porovnaní s objektom iných kategórií správnych deliktov*, ktoré chránia všeobecný verejný záujem na riadnom fungovaní verejnej správy pred protiprávnym správaním *osôb stojacich mimo verejnú správu*.

Zákony nevyučujú *súbeh* správneho disciplinárneho deliktu člena profesijnej komory s trestným činom alebo s inou kategóriou správneho deliktu. V takom prípade sa uplatní *princíp subsidiarity trestania*.

Z tejto *zásady existujú aj výnimky* (pozri § 16 ods. 1 *zákona NR SR č. 216/1995 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov*), keď *princíp špeciality*, vyjadrený v negatívnom vymedzení zákonnej definícii disciplinárneho previnenia, vylučuje súbeh správneho disciplinárneho deliktu.

3 Právna povaha a druhy disciplinárnych opatrení ukladaných samosprávnymi stavovskými organizáciami

Osobitné zákony nepoužívajú pre označenie protiprávneho a spoločensky škodlivého správania člena samosprávnej stavovskej organizácie názov *správny disciplinárny delikt*, ale názov *disciplinárne previnenie*.

Bez ohľadu na to, však nemožno pochybovať, že predmetné disciplinárne previnenia takýto právny charakter majú.

Právomoc samosprávnej stavovskej organizácie vyvodzovať disciplinárnu zodpovednosť za disciplinárne previnenie je prejavom výkonu *vrchnostenskej* verejnej správy, ktorú uskutočňuje na základe osobitného zákona a v ním

ustanovenom rozsahu. Už sme zdôraznili, že samosprávne stavovské organizácie uskutočňujú úkony vo veciach udeľovania licencií, registrácie, vedenia zoznamu členov, dohľadu nad zákonnosťou a etikou výkonu povolania členov komory, skúšok uchádzačov o členstvo, rozhodovania o členstve, ukladania disciplinárnych opatrení, rozhodovania o osobitnej odbornej spôsobilosti. Tieto úkony sú prejavom výkonu verejnej správy, nie však štátnej správy, nakoľko samosprávne stavovské organizácie nevystupujú ako orgány štátnej správy, ani takéto postavenie nemajú zo zákona.

Keďže ide o výkon verejnej správy, disciplinárne previnenia, týkajúce sa porušenia zákona, upravujúceho výkon regulovaného povolania alebo vnútorného predpisu, vydaného na základe zákonného splnomocnenia samosprávnou stavovskou organizáciou, majú právnu povahu *verejnoprávnych deliktov*.

Za správne disciplinárne delikty sa ukladajú *disciplinárne opatrenia*.

Vzhľadom k tomu, že správne disciplinárne delikty prejednávané samosprávnymi stavovskými organizáciami v rámci výkonu tzv. vrchnostenskej verejnej správy majú verejnoprávny charakter, takúto povahu majú aj disciplinárne opatrenia.

Aj keď ich osobitné zákony nenazývajú sankciami, treba ich, z právneho hľadiska, považovať za správne sankcie, pokiaľ spĺňajú súčasne nasledujúce znaky:

- ich uložením sa zasahuje do právneho statusu konkrétnej osoby, pričom zmena spočíva v zhoršení jej hmotnoprávnej pozície,
- pôsobia do minulosti (ukladajú sa za to, že osoba povinnosť porušila),
- ich vykonanie samo osebe nie je spôsobilé odstrániť protiprávny stav (zabezpečiť nápravu za účelom ochrany verejného záujmu), vyvolaný protiprávnym a spoločensky škodlivým správaním páchatel'a správneho disciplinárneho deliktu.

Predmetné právne vlastnosti definujú represívnu podstatu disciplinárnych opatrení.

Za disciplinárne previnenie možno členovi komory uložiť disciplinárne opatrenie, ktoré ustanovuje zákon. Napĺňanie princípu *nullum poena sine lege* je dôsledné v tom, že sankcie, ktoré možno uložiť za disciplinárne

previnenie, sú upravené v zákonoch taxatívnyu spôsobou. Zákony nepri-znávuú vykonávateľovi verejnej správy právouoc ustanoviť druh a rozpátie sankcie vlastným vnútorným predpisou.

Osobitné zákony na Slovensku upravujú nasledujúce druhy disciplinárnyu opatrení, ktoré majú právouoc ukladať samosprávne stavovské organizácie:

- napomenutie (písouonné alebo verejné),
- pokuta,
- pozastavenie činnosti (na čas obmedzený zákonou),
- vyčiarknutie zo zoznamu osôb oprávnených vykonávať regulované povolanie (na čas obmedzený zákonou alebo na čas, v ktorého rámci môže dôjsť k zahladeniu) alebo podmiennečne vylúčenie alebo preru-šenie členstva v komore.

Charakteristika jednotlivých druhou disciplinárnyu opatrení. Napomenutie sa pova-žuje za najmiernejší druh disciplinárneho opatrenia.

Zákony upravujú ako disciplinárne opatrenie len *písouonné napomenutie*. Výnimkou je *zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskor-ších predpisou v znení neskorších predpisou*, ktorý umožňuje advokátovi uložiť písouonné alebo verejné napomenutie. Vzhľadou na možný vplyv verejného napomenutia na výkon advokácie jednotlivca alebo advokátskej kancelárie, treba takú formu napomenutia považovať za prísnejšiu a tiež pri jej ukladaní dbať na ochranu zákonou chránených záujmou. Zákon by mal špeciálnym spôsobou upravovať nielen *kritériá uloženia* verejného napomenutia, ale aj *spôsob jeho vykonania*.

Pokuta ako peňažná sankcia sa ukladá v prípade *závažnejšieho porušenia povin-nosti*. Závažnosť disciplinárneho previnenia je potrebné posúdiť podľa *druhu porušenej povinnosti, následku zapríčineného protiprávnym a spoločensky škod-livým správaním a miery zavinenia*, pokiaľ právny predpis neustanovuje aj ďalšie, špeciálne kritériá alebo pokiaľ neukladá povinnosť uložiť predmetný druh disciplinárneho opatrenia za porušenie konkrétnej povinnosti, ktorého znaky sú vymedzené zákonou.

Bez ohľadu na počet a obsah predmetných zákonných kritérií, kritériá majú sledovať *primeranosť* uloženej pokuty.

Zákony ustanovujú maximálnu hornú hranicu, v ktorej je možné predmetný druh sankcie uložiť. Dolnú hranicu výšky pokuty neupravujú, nakoľko jej uplatnením by mohlo dôjsť k porušeniu *princípu proporcionality*.

Primeranosť disciplinárneho opatrenia sa premieta nielen do úvahy orgánu ohľadne samej výšky pokuty, ale do výberu spomedzi viacerých druhov disciplinárnych opatrení (napr. neprimeranosť pokuty ako druhu sankcie odôvodňuje uloženie napomenutia).

Pozastavenie činnosti. Svojím dôsledkom predstavuje *zákaz činnosti* osoby, ktorá inak spĺňa hmotnoprávne podmienky na výkon regulovaného povolania. Osoba naďalej zostáva nositeľom oprávnenia (nezaniká jej členstvo v komore), nesmie však počas určeného času vykonávať činnosť. Tým nie sú dotknuté jej ďalšie povinnosti, vyplývajúce z jej právneho statusu člena profesijnej komory (ak zákon neustanovuje inak)⁶.

V zákonoch sa však možno stretnúť s právomocou samosprávnej stavovskej organizácie pozastaviť činnosť člena bez toho, aby pozastavenie činnosti nazývali disciplinárnym opatrením.

Vtedy môže ísť o správny úkon, ktorý má funkciu:

- predbežného opatrenia (v situácii, keď sa rozhoduje podľa osobitného zákona o otázke, ktorá by mohla mať vplyv na existenciu hmotnoprávneho predpokladu výkonu regulovaného povolania – napr. bezúhonnosť, spôsobilosť na právne úkony)⁷,
- zabezpečovacieho opatrenia (v situácii, keď trvanie pozastavenia činnosti je viazané na splnenie povinnosti⁸) alebo

⁶ Podľa § 10 ods. 4 zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov daňový poradca „*po dobu pozastavenia výkonu daňového poradenstva neplatí daňový poradca komore členský príspevok*“.

⁷ Pozri napríklad § 10 ods. 2 písm. a) zákona SNR č. 78/1992 Zb. o daňových poradcoch a Slovenskej komore daňových poradcov v znení neskorších predpisov: „*Komora tiež pozastaví výkon daňového poradenstva daňovému poradcovi, ak bola proti nemu podaná obžaloba pre úmyselný trestný čin v súvislosti s výkonom daňového poradenstva, alebo za krátenie dane, a to až do právoplatného ukončenia konaní*“.

⁸ Podľa § 9 ods. 1 písm. c) zákona č. 423/2015 Z. z. o štatutárnom audite a o zmene a doplnení zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 91/2016 Z. z. „*úrad pozastaví licenciu štatutárnemu auditorovi a audítorskej spoločnosti, ak nespĺnili povinnosť uzavrieť zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu podľa § 28 ods. 4 do doby jej uzavretia*“.

- opatrenia, ktoré je reakciou na vznik právnej alebo faktickej prekážky výkonu regulovaného povolania (napr. rozpor pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu s povahou a etickými princípmi výkonu slobodného povolania, vzatie do väzby atď.).

Pomerne spoľahlivo sa takéto druhy správnych úkonov dajú odlišiť od disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti na základe toho, že ukončenie pozastavenia činnosti je viazané na *konkrétnu právnu skutočnosť*, ktorú zákon pomenúva (napr. právoplatné skončenie trestného konania, uzavretie zmluvy, zaplatenie pokuty). Pozastavenie výkonu činnosti, ktoré je disciplinárnym opatrením, je vždy spojené s uplynutím času, na ktorý bolo rozhodnutím disciplinárnej komisie uložené. *Minimálnu dĺžku tohto času* by zákon nemal ustanovovať, nakoľko táto nemusí byť – v konkrétnom prípade – v súlade s princípom proporcionality.⁹

Výkon disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti možno *podmienečne odložiť*, len ak to osobitný zákon umožňuje. Dĺžka odloženia sa bude riadiť závažnosťou spáchaného disciplinárneho previnenia.

Zmyslom odloženia výkonu je dať príležitosť do budúcnosti páchatel'ovi disciplinárneho previnenia preukázať svojim správaním schopnosť jeho nápravy. V tejto lehote preto nesmie byť právoplatne uznaný za vinného z iného disciplinárneho previnenia.

Vyčiarknutie zo zoznamu členov komory (z registra a pod.) ako disciplinárne opatrenie predstavuje odňatie práva osobe vykonávať regulované povolanie. Jeho represívny charakter spočíva v tom, že sa tak deje v situácii, keď osoba spĺňa hmotnoprávne podmienky pre výkon činnosti.

Vzhľadom na právny dôsledok vyčiarknutia zo zoznamu členov profesijnej komory, ide o najzávažnejší druh sankcie, ktorú má samosprávna stavovská organizácia právomoc uložiť. Niet zákona regulujúceho postavenie profesijnej komory, ktorý by predmetné disciplinárne opatrenie neupravoval.

⁹ Pozri § 56 ods. 2 písm. c) zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „za disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie pozastavenie výkonu advokácie uložené od šiestich mesiacov do troch rokov“.

Právna teória zdôrazňuje, že dôsledkom je odňatie právneho statusu. Od disciplinárneho opatrenia pozastavenia činnosti sa odlišuje tým, že osoba stráca nielen možnosť vykonávať činnosť, ale aj postavenie člena profesijnej komory a taktiež tým, že sa neukladá na čas určený v rozhodnutí. Z tohto druhého pravidla existujú výnimky (keď zákon neupravuje disciplinárne opatrenie pozastavenia výkonu činnosti¹⁰ alebo inštitút zahľadania vo vzťahu k tomuto disciplinárnemu opatreniu). Jeho právoplatné uloženie predstavuje právnu prekážku opätovného zápisu do zoznamu osôb oprávnených vykonávať regulované povolanie.

Odišnosť právneho dôsledku disciplinárneho opatrenia pozastavenia výkonu činnosti od disciplinárneho opatrenia vylúčenia zo zoznamu členov profesijnej komory podmieňuje aj kritérium výberu spomedzi týchto dvoch druhov sankcií.

V oboch prípadoch pôjde o závažné (opakované) porušenie povinnosti so závažným protiprávnym a spoločensky škodlivým následkom. V prvom prípade však predpokladom jeho uloženia bude skutočnosť, že možno očakávať nápravu páchatel'a správneho disciplinárneho deliktu. V druhom prípade predmetný predpoklad chýba a osoba páchatel'a a jeho doterajšie správanie nedáva záruku, že by regulované povolanie naďalej vykonávala v súlade s požiadavkami ustanovenými zákonom a vnútornými predpismi samosprávnej stavovskej komory.

O represívnej funkcii disciplinárneho opatrenia vylúčenia zo zoznamu členov komory svedčí aj skutočnosť, že v zákonoch je upravený inštitút zahľadania uloženého disciplinárneho opatrenia, ktorý sa uplatňuje po uplynutí zákonom ustanovenej lehoty (na žiadosť disciplinárne potrestanej osoby). Ak zákon neobsahuje úpravu právomoci zahladiť disciplinárne opatrenie,

¹⁰ Podľa § 7 ods. 1 písm. f) zákona č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov „komora vyčiarčne z registra toho, komu bolo právoplatne uložené disciplinárne opatrenie vylúčenie z registra, a to na dobu určenú v rozhodnutí o uložení disciplinárneho opatrenia“.

umožňuje, aby sa osoba opätovne uchádzala o registráciu za účelom vykonávania regulovaného povolania (po uplynutí zákonom ustanovenej doby alebo po splnení podmienky ustanovenej zákonom¹¹).

V zákonnej úprave na Slovensku sa možno stretnúť výnimočne aj s disciplinárnym opatrením podmieneného vylúčenia z komory. O lehote, v ktorej takéto vylúčenie trvá, rozhoduje disciplinárny orgán, pričom jej maximálnu dĺžku ustanovuje zákon.¹²

4 Právna povaha disciplinárnych opatrení samosprávnych stavovských organizácií podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Povinnosť Slovenskej republiky a Českej republiky ako členských štátov Rady Európy rešpektovať medzinárodné záväzky v oblasti ochrany ľudských práv, otvorila otázku právnej ochrany osôb podliehajúcich disciplinárnej zodpovednosti z hľadiska práv garantovaných Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pozornosť vnútroštátnych súdov sa v týchto veciach obracia k judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Disciplinárne sankcie ukladané *orgánmi záujmovej samosprávy* sa v nej považujú za *občianskoprávny záväzok*.¹³ Je tomu tak aj preto, lebo sankcie ukladané za disciplinárne delikty majú v tomto smere značný vplyv na *výkon zamestnania alebo majú vplyv na majetkovú sféru trestaného*.

Európsky súd pre ľudské práva prezentoval v tomto ohľade svoj názor vo veci *W. R. c. Rakúsko* zo dňa 21. decembra 1999 (J-ESLP č. 122/2000). Pripomenul, že v minulosti ustáleno rozhodoval, že disciplinárne konanie, v ktorom je dotknuté právo pokračovať vo výkone povolania, dáva *vzniknúť sporu o občianskych právach v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru*. Súd prihliada vždy

¹¹ Podľa § 8 ods. 4 zákona NR SR č. 216/1995 Z. z. o Komore geodetov a kartografov v znení neskorších predpisov „*komora opätovne zapíše do zoznamu autorizovaných geodetov a kartografov fyzickú osobu, ktorá bola vylúčená na základe žiadosti a po zložení kvalifikačnej skúšky alebo získaní osobitnej odbornej spôsobilosti*“.

¹² Pozri § 65 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ SVAK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vyd. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 428.

k tomu, ktoré tresty môžu disciplinárne orgány uložiť. Za takúto situáciu treba považovať aj prípad, keď podľa disciplinárneho poriadku možno uložiť pozastavenie práva osoby vykonávať prax.¹⁴

Ústavný súd Českej republiky zaujal obdobné stanovisko v prípade, keď sa sťažovateľ domáhal správnu žalobou, aby sa o jeho disciplinárnom obvinení a opatrení (o uložení pokuty) rozhodlo v súlade s právnym predpisom (disciplinárnym poriadkom pre advokátov) a vo vzťahu k jeho osobným pomerom. Vyslovil názor, že aj keď toto právo nie je právom výslovne garantovaným v niektorom článku Listiny základných práv a slobôd, ako požaduje jej čl. 36 ods. 2 druhá veta, možno ho podradiť pod čl. 6 ods. 1 Dohovoru (nález zo dňa 25. februára 2002, sp. zn. II. ÚS 46/2000).¹⁵

Obdobné stanovisko zaujal aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze III.ÚS392/2010 zo dňa 8. februára 2010, keď sa „musel vysporiadať najprv s otázkou, či disciplinárne konanie má povahu a znaky trestného konania a či mal odvolací disciplinárny súd prihliadať pri svojom rozhodovaní o odvolaní sťažovateľky na základnú zásadu, ktorá sa aplikuje najmä v trestných veciach, ale i v správnych veciach, t. j. či v namietanom disciplinárnom konaní bola, alebo nebola porušená zásada zákazu reformationis in peius, ktorá je jednou zo základných zásad spravodlivého súdneho konania, a či prípadné porušenie tejto zásady je v príčinnej súvislosti so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru“. V citovanom náleze takúto súvislosť vyslovil, keď rozhodol, že postup odvolacieho disciplinárneho súdu mal za následok popri porušení základného práva na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) aj *porušenie práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*.

14 ŠIŠKEOVÁ, S., P. LAVICKÝ a M. PODHRÁZKÝ. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, 2006, s. 557–558.

15 KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: *Správne delikty a správne trestanie v stredo európskom právnom priestore – súčasnosť a výzvy*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, 2010, s. 108.

Z oboch citovaných prípadov vyplýva, že súdy v Českej i Slovenskej republike uznávajú, že na rozhodovanie o disciplinárnych opatreniach vždy dopadá ochrana podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

To, že Európsky súd pre ľudské práva označuje spory vzniknuté vo veciach disciplinárnej zodpovednosti za spory o občianskoprávnom záväzku, neznamená, že v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali automaticky považovať za súkromnoprávne spory, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese. Treba vziať do úvahy právnu kvalifikáciu podľa vnútroštátneho poriadku, ktorý považuje rozhodovanie samosprávnych stavovských organizácií o disciplinárnych opatreniach za výkon verejnej správy. Uložením disciplinárneho opatrenia samosprávnou stavovskou organizáciou sa na Slovensku sleduje ochrana *verejného záujmu na kvalite zabezpečovaných služieb* poskytovaných ich spotrebiteľom. Z tohto dôvodu sú rozhodnutia orgánov profesijných komôr vo veciach výkonu vrchnostenskej verejnej správy preskúmateľné v správnom súdnictve. Takýto právny stav nie je v rozpore s Dohovorom. *Právo na súdnu ochranu* v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru je ním zabezpečené. Verejnoprávnu úpravu postavenia profesijných komôr nie je dotknuté ani právo slobodne sa združovať podľa čl. 11 Dohovoru.¹⁶

Ak má disciplinárne opatrenie *represívny charakter a navyše je aj závažné* (napr. značne vysoká pokuta, trest odňatia slobody), v dôsledku čoho ho možno považovať za rozhodnutie o trestnoprávnej veci, dopadá naň nielen ochrana podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ale aj ochrana podľa čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru (pozri rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva z 10. februára 2009 vo veci *Zolotukhin c. Rusko*). Ak disciplinárne opatrenie takýto charakter nemá, otázka uplatnenia záruky ochrany podľa čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru (princípu *ne bis in idem*) je právne irelevantná a osoba sa jej nemôže úspešne dovolať.

Je vždy vecou orgánu (súdu, správneho orgánu, orgánu činného v trestnom konaní atď.), aby posúdil, či konkrétne disciplinárne opatrenie je sankciou, na ktorú dopadá ochrana nielen *z hľadiska čl. 6 Dohovoru, ale aj z hľadiska čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru*.

¹⁶ Pozri bližšie GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatura vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 205.

Orgán je povinný vysporiadať sa vždy, v rámci konkrétneho zákonného ustanovenia, s nasledujúcou otázkou:

1. Možno v zmysle medzinárodnej zmluvy považovať disciplinárne opatrenie za opatrenie represívneho charakteru (sankciu verejnoprávneho charakteru)?
2. Ak áno, možno v zmysle medzinárodnej zmluvy považovať disciplinárne previnenie za vec, ktorá má (vzhľadom k závažnosti sankcie) charakter trestného činu, resp. trestného obvinenia?

Nemožno preto jednoznačne uzavrieť, či je správna alebo nesprávna rozhodovacia prax súdov, keď právoplatné rozhodnutia o disciplinárnom previnení považujú za prekážku stíhania a trestania v zmysle čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru. Túto otázku možno posúdiť len od prípadu k prípadu, paušalizovať sa nedá.¹⁷

Rozhodujúcim kritériom v takomto posúdení by mohol byť len *druh a stupeň závažnosti sankcie*, ktorú má samosprávna stavovská organizácia právomoc uložiť, v situácii, keď:

- skutok nie je vo vnútroštátnom právnom poriadku kvalifikovaný ako trestnoprávny,
- povaha deliktu je identická (verejnoprávna),
- nie je rozhodujúce, či nositeľom zodpovednosti je všeobecný alebo špeciálny právny subjekt a či skutkom je porušený všeobecný alebo partikulárny záujem chránený zákonom.

Na Slovensku kvalifikácia disciplinárnych opatrení ukladaných záujmovými samosprávnymi organizáciami ako opatrení trestnoprávnej povahy – vzhľadom na kritériá uvedené v rozsudku *Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel c. Holandsko* – neprichádza de lege lata do úvahy.

¹⁷ KOŠIČIAROVÁ, S. Princíp ne bis in idem a správne trestanie. In: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezínok: Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 94.

5 Vzťah všeobecnej úpravy zodpovednosti za správne delikty a zodpovednosti za správne disciplinárne delikty

Český zákonodarca svoj legislatívny cieľ – zjednotiť všetky kategórie správnych deliktov – uskutočnil *zákonom č. 250/2016 Zb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich*.

Z obsahu prechodných ustanovení (§ 112 odseky 1, 4 a 5) explicitne vyplýva, že nová, všeobecná úprava správneho trestania ponechala nedotknuté disciplinárne delikty. Vzťahuje sa na „priestupky a doterajšie iné správne delikty“. Právna úprava zodpovednosti za disciplinárne delikty je naďalej rozptýlená v *osobitných zákonoch*.

Zákonodarca sa v zákone č. 250/2016 Zb. obmedzil len na úpravu ustanovení, ktoré súvisia s právnymi aspektmi súbehu priestupkov a disciplinárnych deliktov (pozri legálnu definíciu pojmu priestupok v § 5, jeho negatívne vymedzenie).

Obdobnú funkciu na Slovensku, v situácii, keď nebol zatiaľ prijatý *zákon o zodpovednosti za správne delikty*, plnia ustanovenia *zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*, keďže za správne disciplinárne delikty sú prevažne zodpovedné fyzické osoby a ich súbeh s disciplinárnymi deliktami sa pripúšťa (ak osobitný zákon neustanovuje inak).

Pre porovnanie uvádzame tabuľku s prehľadom tých ustanovení zákonov, ktoré sa týkajú vzťahu disciplinárnych deliktov a správnych deliktov.

Predmet úpravy	Zákon č. 250/2016 Zb.	Zákon SNR č. 372/1990 Zb.
zákonná definícia priestupku	§ 5 – Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.	§ 2 ods. 1 – Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihniteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.

Predmet úpravy	Zákon č. 250/2016 Zb.	Zákon SNR č. 372/1990 Zb.
osobná pôsobnosť zákona	<p>§ 4</p> <p>(4) Podle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů.</p> <p>(5) Podle jiných zákonů se projedná jednání, které má znaky přestupku, dopustí-li se jej a) příslušník bezpečnostního sboru, b) osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, nebo c) osoba během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.</p> <p>(6) Není-li správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán.</p> <p>(7) Jednání, které má znaky přestupku, se projedná jako přestupek podle tohoto zákona, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 5 před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni.</p>	<p>§ 9</p> <p>ods. 2 – Podľa tohto zákona sa prejedná konanie fyzickej osoby, ktoré je priestupkom podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu a konania sa dopustil poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky a sudca.</p> <p>ods. 3 – Podľa tohto zákona sa prejedná aj konanie fyzickej osoby, ktoré je priestupkom podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu a konania sa dopustil prokurátor, generálny prokurátor Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky.</p> <p>§ 10</p> <p>ods. 1 – Osobitný zákon môže ustanoviť osoby, ktorých konanie, ktoré má znaky priestupku, sa prejedná podľa osobitného zákona.</p> <p>ods. 2 – Konanie osôb podľa odseku 1, ktoré má znaky priestupku, sa prejedná podľa tohto zákona, ak sa na takú osobu osobitný zákon v čase prejednávania priestupku už nevzťahuje.</p>

Predmet úpravy	Zákon č. 250/2016 Zb.	Zákon SNR č. 372/1990 Zb.
kritérium pri ukladaní sankcie	<p>§ 37</p> <p>Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména</p> <p>f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku,</p>	<p>§ 12</p> <p>ods. 1 – Při určení druhu sankcie a jej výměry sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.</p>
odloženie veci	<p>§ 76 Odložení věci</p> <p>(1) Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže</p> <p>j) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující, nebo</p>	<p>§ 66 ods. 2 – Správny orgán vec ďalej odloží, keď</p> <p>d) o skutku sa už rozhodlo v kárnom alebo disciplinárnom konaní a uložené opatrenie sa považuje za postačujúce,</p>
postúpenie veci	<p>§ 64 Předání věci</p> <p>(1) Správní orgán věc bezodkladně i v průběhu řízení předá a) orgánu činnému v trestním řízení, navštědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchan trestný čin, nebo b) orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku, který má znaky přestupku osoby uvedené v § 4 odst. 4 nebo 5, pokud o skutku nebylo rozhodnuto v prvním stupni.</p>	<p>§ 71</p> <p>Správny orgán postúpi vec</p> <p>b) orgánu príslušnému podľa osobitného právneho predpisu na prejednanie skutku osoby uvedenej v § 10 ods. 1,</p>

Predmet úpravy	Zákon č. 250/2016 Zb.	Zákon SNR č. 372/1990 Zb.
zastavenie konania o priestupku	§ 86 (1) Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže e) obviněný požívá výsad a imunit podle jiného zákona nebo je senátorem nebo poslancem, který požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů, l) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující,	§ 76 Zastavenie konania ods. 1 – Správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že ch) o skutku už bolo rozhodnuté v disciplinárnom alebo kárnom konaní a toto rozhodnutie sa považuje za postačujúce, l) vec bola postúpená podľa § 71 po začatí konania.

Z komparácie českej i slovenskej právnej úpravy vyplýva, že:

- disciplinárny delikt je osobitným druhom deliktu,
- disciplinárny delikt má nižší stupeň spoločenskej škodlivosti,
- súbeh priestupku a disciplinárneho deliktu nie je vždy zákonom vylúčený,
- v rámci súbehu sa uplatňuje princíp subsidiarity trestania.

Podľa českej právnej teórie dôvodom, pre ktorý sa zjednotenie právnej úpravy do jedného typu správneho deliktu (priestupku) netýka iných verejnoprávných deliktov, je ich *osobitosť* v porovnaní s ostatnými dovtedajšími kategóriami správnych deliktov.¹⁸

Úzko vymedzený predmet úpravy zákona č. 250/2016 Zb. zapríčinil, že český zákonodarca reformu úpravy zodpovednosti za správne delikty nedokončil, keďže neustanovil všeobecné a jednotné pravidlá pre kategóriu správnych disciplinárnych deliktov.

Pokiaľ sa na Slovensku pristúpi k prijatiu všeobecnej úpravy zodpovednosti za správne delikty, mala by sa v rámci legislatívnych prác vyriešiť ako zásadná otázka, či *upraviť v osobitnej časti zákona pravidlá pre postih a prejednávanie*

¹⁸ K tomu pozri PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 19.

disciplinárnych deliktov alebo minimálne ustanoviť povinnosť použitia základných pravidiel, týkajúcich sa správneho trestania, aj vo vzťahu k disciplinárnym deliktom, v podobe odkazu.

Odstránila by sa tým definitívne pochybnosť právnej praxe ohľadne použitia princípov správneho trestania ako aj otázky o možnosti a rozsahu využitia konkrétnych právnych inštitútov správneho trestania na základe analógie v prípade disciplinárnej zodpovednosti osôb.

Takýto legislatívny postup je odôvodniteľný *spoločnou verejnoprávnou povahou správnych deliktov a správnych disciplinárnych deliktov, ktorú nepopiera ani judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Svedčí o tom aj odôvodnenie tak často citovaného rozsudku Engel c. Holandsko, v ktorom súd síce pripustil špecifickosť disciplinárnych deliktov, ale súčasne zdôraznil, že táto sama nevylučuje povinnosť prihliadať na podstatu skutku a jeho postihu.*

Slovenský zákondarca by mal preto v rámci úvah *de lege ferenda* zohľadniť, že *sama povaha chráneného záujmu (či ide o všeobecný alebo o partikulárny záujem), ako aj povaha adresáta normy (či je norma určená všetkým osobám alebo len určitej skupine osôb s osobitným statusom) nesmie bez rozumne odôvodniteľného argumentu stavať disciplinárne zodpovednú osobu do právne nevýhodnejšej pozície, než by tomu bolo, ak by bola postihnutelná za protiprávny a spoločensky škodlivý skutok porušujúci všeobecný verejný záujem.* Išlo by o východisko pri hľadaní odpovede na otázku, do akej miery by všeobecne uznávané pravidlá trestania a prejednávania verejnoprávnych deliktov mali byť aplikovateľné v rámci vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti.

Pokiaľ ide o disciplinárne delikty členov samosprávnych stavovských organizácií, profesijné komory, rovnako ako iné správne orgány na Slovensku, nemajú explicitne zákonom ustanovenú povinnosť, *v prípade nedostatku úpravy pri postihu a prejednávaní správnych deliktov, prihliadať a použiť na správne trestanie zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona.* Takáto povinnosť vyplýva len *správnym súdom* podľa § 195 *Správneho súdneho poriadku v znení zákona č. 88/2017 Z. z.*

Výnimkou v tomto ohľade je § 57 ods. 7 *zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.* Podľa neho „ak tento zákon

alebo disciplinárny poriadok komory priamo neupravujú niektoré postupy v disciplinárnom konaní alebo postavenie, práva a povinnosti účastníkov konania, použijú sa *primerane* ustanovenia osobitného predpisu“. Týmto osobitným predpisom sa – pri nedostatku všeobecnej úpravy zodpovednosti za správne delikty – rozumie Trestný poriadok.

Predmetné ustanovenie, bolo prvou legislatívnou lastovičkou, signalizujúcou nevyhnutnosť vysporiadať sa s naznačeným problémom generálnym spôsobom.

Literature

GAJDOŠOVÁ, M. *Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 236 s.. ISBN 978-80-8168-19-4.

KOLEKTÍV AUTOROV. *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok: Justičná akadémia Slovenskej republiky 2016, 218 s. ISBN 978-80-970207-9-8.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.

POTÁŠCH, Peter (ed.) *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a výzvy*. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 978-80-89447-35-0.

SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, 1 116 s. ISBN 80-88931-51-7.

ŠIŠKEOVÁ, S., P. LAVICKÝ a M. PODHRÁZKÝ. *Přehled judikatúry ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, 2006, 824 s. ISBN 80-7357-200-1.

Contact – e-mail

sona.kosciarova@trumi.sk

Administrative Sanctions in Immigration Law According to the Act on Foreigners (Poland)

Barbara Kowalczyk, Łukasz Prus

Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław,
Poland

Abstract in original language

Sankcje administracyjne stosowane wobec cudzoziemców są rozproszone w obszernej regulacji prawnej dotyczącej tych osób. System sankcji obejmuje zarówno sankcje administracyjne, jak i karne. Sankcje administracyjne służą jako narzędzia skutecznego wdrażania prawa i polityki imigracyjnej. Ich konsekwencje na ogół mają charakter proporcjonalny do wagi naruszenia prawa. Niemniej jednak mogą być postrzegane jako bardziej dotkliwe dla osoby zainteresowanej niż sankcje karne. Z pewnością sankcje administracyjne są na tyle surowe, że wymagają gwarancji proceduralnych, w tym dostępu do kontroli sądowej.

Keywords in original language

Sankcja administracyjna; cudzoziemiec; postępowanie administracyjne; kontrola sądowa.

Abstract

Administrative sanctions with regard to foreigners are scattered in the extensive regulations pertaining to these persons. Sanctions regime encompasses both administrative and criminal sanctions. The administrative sanctions are tools for effective implementation of immigration law and policy. These sanctions are generally designed to be applied in accordance with the gravity of the violation of law. Nevertheless, they may be perceived as even more painful for a person concerned than the penal ones. Certainly the administrative sanctions are sufficiently severe to require procedural safeguards, including judicial control.

Keywords

Administrative Sanction; Foreigner; Administrative Proceedings; Judicial Control.

1 Introductory remarks

A sanction in theory of law denotes the negative legal effects which should occur if the addressee of a legal norm fails to comply with the injunction or prohibition established in the law¹.

Administrative sanctions are the subject of a clearly increasing interest of legal doctrine and vast case-law, mainly due to enactment of new law regulating them. Lack of coherent general regulation concerning the principles of imposing or administering administrative sanctions has been repeatedly criticized by the doctrine. This situation has been changed, nonetheless partly only, with entering into force the amendments to the Code of Administrative Proceedings (on 7th April 2017)². The act introduced, among others, provisions on the administrative pecuniary penalties³. In other words, these new rules (provisions) apply only to one kind of administrative sanctions. Before the amendment of the Code an attempt to regulate the issue of administrative sanctions in general terms was made in a draft of a statute on General Provisions of Administrative Law (2008). According to this proposal “administrative penalty” means “*a sanction of monetary or another nature, imposed by a public administration authority owning to violation of law*”. A similar definition was proposed by an expert Committee working on the reform of administrative procedure in years 2012–2016⁴. Finally, the scope of currently binding regulation is much narrower.

¹ WINCENCIAK, Mirosław. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2008, p. 17. ISBN PDF-a 978-83-264-2011-5.

² The Act of 14 June 1960 – the Code of administrative proceedings, Ct JL 2016, item 23 as amended.

³ Chapter IVa of the Code of Administrative Proceedings.

⁴ KMIĘCIAK, Zbigniew (ed.). *Raport Zespołu eksperckiego z praca w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. NSA, Warszawa 2017, p. 244. ISBN 978-83-932571-6-4. The authors of said project underline that the notion „administrative penalty” is more appropriate from the systemic point of view while the notion “administrative sanction” is mainly doctrinal. *Ibid.*, p. 238.

In European *soft law* a general definition of “administrative sanction” is provided for in Recommendation No R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions⁵. According to this act administrative sanctions mean “*a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not*”. The said sanction is imposed by way of administrative acts.

There is no single, commonly approved definition of an administrative sanction in legal doctrine. Mirosław Wincenciak proposed the following definition of administrative sanction: *imposed by a public administration authority by way of an act of application of law and resulting from legal (administrative) relationship consequences of negative (unfavourable) nature for subjects of law that do not comply with obligations arising from legal norms or acts of application of law*⁶.

It can be said that an administrative sanction is a descriptive stating of the consequences of the violation of a norm of administrative law that equal deprivation, suspension, order of inaction or restricted use of the granted privilege. A sanction can also be monetary in nature⁷. Administrative sanctions are measures of enforcement, considered essentially as an activity undertaken by the administration. “*The need for enforcement [...] implies that the mere existence of rights and obligations, without measures capable of ensuring that they are realized, would call into question the very purpose of a system under the rule of law. This view reflects, indeed, the often asserted proposition that without sanctions there is, strictly speaking, no system of law*”⁸. As such sanctions play repressive, restitutionary, preventive, incentive role, or be aimed at redistribution⁹.

⁵ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2> [cit. 12. 01. 2018].

⁶ WINCENCIAK, op. cit., p. 73.

⁷ There is a wide range of administrative sanctions provided in EU secondary legislation, e.g. administrative fines, seizure of prohibited gear and economic benefits, sequestration of gear, temporary immobilization of gear, suspension of a licence, withdrawal of a licence, reduction of subsidies payments, obligations to pay or repay amounts of moneys paid or wrongly received and loss of security provided. HOFMANN, Herwig C. H., Gerard C. ROWE and Alexander H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the EU*. Oxford University Press, 2011, p. 697. ISBN-13: 9780199286485.

⁸ HOFMANN, ROWE, TÜRK, op. cit., p. 691.

⁹ PRZYBYSZ, Piotr. Funkcje sankcji administracyjnych. In: STAHL, Malgorzata, Renata LEWICKA and Marek LEWICKI. *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011, p. 170–171. ISBN 978-83-264-1485-5.

Administrative sanctions with regard to foreigners are scattered in the extensive regulations pertaining to these persons. Sanctions regime encompasses both administrative and criminal sanctions. The notion “law on foreigners” is understood in a wide and in a strict sense. Law on foreigners *sensu largo* means provisions belonging to different branches of law, as long as an addressee is a foreigner and his/her situation in various areas. In this way this is a multidisciplinary regulation¹⁰. The law on foreigners *sensu stricto* shapes the administrative status of a foreigner and includes provisions that unilaterally determine the position of a foreigner on various levels of his/her contact with Polish state; regulations concerning entry, stay and departure of a foreigner from the territory of Poland (substantive premises, administrative procedures and bodies competent in these matters) constitute the core of regulations shaping the administrative and legal status of a foreigner¹¹. Within narrowly understood notion “law on foreigners” immigration law and asylum law (refugee law) are distinguished¹².

In Poland, the system of legal acts comprising the migration regime, which is the product of several decades of development, encompasses dozens of statutes. They can be divided up into three groups based on their content, importance to the system as a whole, and their place in it. The first group consists of acts of a general character, which regulate fundamental legal institutions of significance to the entire system of migration law. As acts designed to impose order on the system and play a leading role in it, they are of particular importance. This group consists of three acts: (1) the Act of 12 December 2013 on foreigners;¹³ (2) the Act of 14 July 2006 on the entry into, residence in and departure from the territory of the Republic of Poland of nationals of the European Union Member States and members of their families;¹⁴ (3) the Act of 13 June 2003 on granting protection

¹⁰ JAGIELSKI, Jacek. Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie. In: ZDANOWICZ, Mieczysława (ed.). *Status prawny cudzoziemca w Polsce*. Białystok: Temida 2, 2007, p. 105. ISBN 978-83-89620-39-2. Available at: <http://hdl.handle.net/11320/3324>

¹¹ *Ibid.*, p. 105–106.

¹² CHLEBNY, Jacek (ed.). *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck 2015, p. 19. ISBN 978-83-255-7611-0.

¹³ Ct JL 2016, item 1990 as amended.

¹⁴ Ct JL 2017, item 900.

to foreigners within the territory of the Republic of Poland.¹⁵ To the second group of statutes belong acts regulating particular aspects of migration and foreigner's status¹⁶. The third group of regulations are statutes that regulate position of individuals in different areas of administrative law. Substantive law is the most extensive group of administrative norms, includes statutory rights and duties created either *ex lege* or on the basis of administrative acts (decision, permission etc.). This group is comprised of many diverse provisions secured by sanctions. They deal with rights and obligation attributed to foreigners. Partly, they are addressed to foreigners only. However, the more extensive group of statutes regulates rights and obligations of both groups: citizens and foreigners (e.g. running a business activity).

In this contribution we concentrate on administrative sanctions regulated in the core of immigration law, namely the Act on Foreigners belonging to the first group of above mentioned acts. We only present an outline of a vast and complex area, a detailed analysis of the topic goes beyond the scope of this study.

2 Loss of right of residence

Polish law adheres to the principle established in international law that the foreigner does not have the right to demand entry into another country and stay and its territory, and the state has no obligation to fulfil such a demand. The state retains the right to inspect the crossing of its borders by persons who are not its citizens.

From this perspective, since there is a necessity to legalize a stay in Poland by a foreigner, one of the most severe administrative sanction for incomers is deprivation of right to stay. Conditions under which the right of short or long residence might be lost are laid down by law. As regard to substantive premises is enough to say that they can be divided into three groups: those concerning the migration risk, those concerning the economic interest of the state, as well as those concerning the protection of safety and public

¹⁵ Ct JI 2016, item 1836 as amended.

¹⁶ Among these legal acts, the Act of 9 November 2000 on repatriation, the Act of 7 September 2007 on the Pole's Card, the Act of 2 April 2009 on Polish citizenship are particularly noteworthy.

order as well as security and the interests of the Republic of Poland¹⁷. This division is of universal significance and pertains to all bases for a foreigner's residence in Poland. An analysis of some of the premises points to a large degree of discretionary power of the organ issuing the decision.

It is noteworthy that the foreigner's right to residence, obtained due to a final decision is protected, and the foundation of this protection is the principle of sustainability of a decision. According to Art. 16 § 2 of the Code final decisions may be quashed, amended, declared invalid or the proceedings may be reopened only in instances provided for in the Code or separate statutes. The sustainability of the right obtained is weakened due to provisions for withdrawal of said right. The Act on Foreigners provides for the possibility of issuing a decision withdrawing the right granted with relation to crossing the border within the framework of local border traffic, with relation to an issued visa, a temporary residence permit, a permanent residence permit, a long-term resident's EU residence permit, a residence permit for humanitarian reasons, and a permit for tolerated stay¹⁸. Depriving a foreigner of the right to residence (withdrawal and invalidation of a right that has been granted) takes place by way of an administrative decision issued by a competent administrative body (voivode, consul, commanding officer of a Border Guard outpost or unit) within administrative proceedings as regulated by the Code of Administrative Proceedings, with modifications introduced by special provisions of the Act on Foreigners, or within administrative proceedings as regulated in particular provisions¹⁹. Issuing a decision withdrawing a right that has been granted does not result in the revocation of the final decision on the basis of which the foreigner gained the right to residence. The decision to withdraw a visa or a residence permit has an *ex nunc* effect.

¹⁷ CHLEBNY, op. cit., p. 65.

¹⁸ In turn, the Act on Protection establishes the bases for withdrawing one of the forms of protection provided for in it: asylum, refugee status, subsidiary protection and temporary protection.

¹⁹ To proceedings in matters regulated by Act on Foreigners which remain within the competence of consuls, the provisions of the Act of the provisions of the Act of 25 June 2015– Consular Law (JL 2015, item 1274 as amended) are applicable unless the Act on Foreigners provides otherwise.

Extraordinary modes for challenging administrative decisions should also be mentioned. They aim at eliminating decisions which are affected by one of the defects mentioned in the Code. The Code foresees following extraordinary modes for challenging administrative decisions: (1) reopening of the proceedings; (2) declaring a decision invalid; (3) proceedings in respect of quashing or amending a decision afflicted with a non-qualified defect or a proper decision. The object of extraordinary proceedings is to review the validity of a final decision issued in the course of ordinary proceedings (proceedings before authorities of the first and the second instance). Initiating proceedings in one of the extraordinary modes leads to the elimination of the administrative decision in question from legal transactions depending on the mode used – with the *ex nunc* effect (where the decision has been revoked), or *ex tunc* (where the decision has been invalidated).

In literature, attention is called to the fact that the convergence of premises can lead either to the application of one of the extraordinary modes of challenging a decision or to the initiation of proceedings on withdrawing the right granted.

3 Return obligation and linked sanctions

The next severe sanction is issuing a decision in relation to a foreigner, imposing the return obligation to his/her country of origin. The institution of obligating the foreigner to return has replaced the institution of expulsion of a foreigner from Polish territory (which featured in Polish law from the date of enactment of the 13 August 1926 the President's Ordinance on Foreigners²⁰) as well as the instrument of obligating the foreigner to leave Polish territory. This new structure is due to the implementation of the 2008/115/EC directive²¹. The lawmaker resigned from the term 'expulsion' and started using in the Act on Foreigners terminology compatible with the directive. The traditional terminology has remained only in case of Union citizens and their family members.

²⁰ JL 1926, no. 83, item 465.

²¹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24. 12. 2008, p. 98.

A discussion on the subject of issuance and execution of decisions obligating the foreigner to return should be preceded by a brief discussion of the legal regulation that opens the Chapter on 'Return obligation', contained in Arts 299-301 of the Act on Foreigners. The major function of this regulation is to define the moment when, by the power of the law, the foreigner's obligation to leave Polish territory arises due to the expiration of basis for his/her residence hitherto as well as to create the possibility of extending his/her legal residence.

The obligation to leave Polish territory arising by the virtue of the law (Art. 299) is untypical in its nature. It is characterised by a certain relativity, because it expires once the foreigner obtains a right to residence. It is distinguished by the structure of the accompanying sanction. The lawmaker converted the unrealised obligation to leave Polish territory arising by the power of the law to an obligation arising from the decision issued, obligating the foreigner to return²².

Defining the legal basis for obligating a foreigner to return remains within the exclusive competence of the state. In this regard, EU and international law do not determine domestic law concerning foreigners. Contrary to this, international and European norms influence domestic regulation regarding protection against forced return and create minimum procedural standards. The regulation pertaining to substantive and procedural aspects of issuing a decision imposing the obligation to return is wide and complex, containing principles and numerous exceptions which pertain to particular issues. The interpretation and application of these laws lead to numerous doubts in legal doctrine as well as judicial practice.

Provisions of Art. 302 of the Act on Foreigners state a substantive bases for decision on imposing the return obligation to his/her country of origin, e.g. the decision is issued to a foreigner who: resides or resided within the territory of the Republic of Poland without a valid visa or another valid document authorising him/her to enter this territory and stay within it, if a visa or the other document is or were required; or performs or performed work without a required work permit; or has taken up an economic activity in breach of the regulations applicable in this regard within the territory

²² CHLEBNY, *op. cit.*, p. 299.

of the Republic of Poland; or the foreigner is entered in the register of foreigners whose stay within the territory of the Republic of Poland is undesirable; or it is justified by national security or defence, the protection of public order and safety or the interests of the Republic of Poland; or has been convicted in the Republic of Poland by a final judgment for imprisonment subject to execution, and there are grounds to conduct proceedings on his/her transfer abroad for the purpose of enforcing the penalty against him; or a decision on refusal to grant refugee status or subsidiary protection, or a decision to discontinue the proceedings on granting him/her international protection, or a decision to deem the application inadmissible was issued, and he/she has not left Poland within the prescribed deadline or he/she stays in guarded centre or detention centre. According to Article 329a of the Act on Foreigners the Minister in charge of internal affairs, at the request of the Chief of Police, the Head of the Internal Security Agency or the Head of the Military Counter-Intelligence Service, adopts a decision on imposing the return obligation, which concerns foreigner to whom there is a fear that he/she can carry out terrorist or espionage (spy) activity, or suspected of committing one of these crimes. This decision shall be enforced immediately. It is controversial that the basis for such a sanction may be only suspicion.

The lawmaker outlines also the negative premises for issuing a decision imposing the return obligation (Art. 303).

Proceedings in cases concerning the obligation to return are complex due to the fact that they consider, not only the basic issue of the legitimacy of the obligation to return – but also other rights and responsibilities of the foreigner. In such proceedings, the issue of a re-entry ban is also considered (Art. 318) as well as whether the requirements for granting a residence permit for humanitarian reasons are met (Art. 348). Where the requirements for granting a residence permit for humanitarian reasons are not met, the proceedings consider whether the requirements for granting a permit for tolerated stay are met (Art. 351). As a result, in the first instance, decisions concluding cases obligating the foreigner to return have different contents.

The crux of the adjudication is the imposition of the obligation to return. Next, the verdict should also deal with whether the organ has defined a time within which the foreigner must voluntarily return, or not²³.

Other sanctions are also foreseen in the analysed Act. Obligating the foreigner to return is automatically followed by a consideration of the issue of a re-entry ban (from six months to five years, depending on the basis). This part of the ruling can be formulated absolutely or conditionally.

An element of the ruling in such a case can also be a list of obligations as outlined in Art. 317 of the Act: to report at specified intervals to the authority indicated in the ruling – until the date of voluntary return; to pay a security deposit in an amount specified in the decision, no lower than twice the amount of the minimum wage stipulated by minimum wage regulations; to provide the deposit to the body indicated in the decision of the travel document; to reside in the place designated in the decision – until the day of voluntary return.

If a foreigner has not voluntarily left the territory of the Republic of Poland within the period specified in the decision on imposing the return obligation, the decision is subject to forced execution. Forced execution of a decision on imposing the return obligation on a foreigner shall take place also when: (1) the decision does not specify the deadline for voluntary return, or (2) after the issue of the decision: (a) there is a likelihood that the foreigner will escape, or (b) a stay of the foreigner might pose a threat to national defence or national security or public safety and order. There are exhaustively listed situations where a decision on imposing the return obligation

²³ The decision on imposing the return obligation on a foreigner shall define a deadline for voluntary return, which ranges from fifteen to thirty days, counting from the date of notification of the decision. The decision shall not specify the period for voluntary return of a foreigner if: (1) there is a likelihood that a foreigner will escape, or (2) it is required for reasons of national security or defence, the protection of public order and safety. In the last case, the decision shall be immediately enforceable. The authority issuing the decision on imposing the return obligation on a foreigner may extend the deadline for voluntary return (*ex officio* or upon request of the foreigner) if the foreigner is obliged to appear in person before the Polish public authority or if his/her presence within the territory of Poland is required because of the her interest or exceptional personal situation of the foreigner, resulting in particular from the length of the foreigner's stay within the territory of Poland, from the foreigner's family and social ties or a need to continue education by a minor child of the foreigner. The deadline for voluntary return must not be longer than one year.

shall not be a subject to forced execution, e.g. there are pending proceedings in matter on granting international protection (it does not apply if the foreigner has submitted subsequent application for international protection); or there are pending proceedings on granting the foreigner a residence permit for humanitarian reasons, a permit for tolerated stay or a temporary residence permit for victims of human trafficking or a temporary residence permit due to circumstances requiring a short-term stay of a foreigner in the territory of the Republic of Poland; or the foreigner is a spouse of a Polish citizen or a foreigner holding a permanent residence permit or a long-term resident's EU residence permit within the territory of Poland and it is not in breach of national defence or national security or public safety and order, unless the purpose of marriage or of its existence is to circumvent the Act on Foreigners; or a preventive measure in the form of a prohibition to leave the country has been ruled against the foreigner.

4 Other sanctions for foreigners

Of critical importance are sanctions that consist alternative means to detention of foreigners. There are several restrictions of preventive nature pending return procedure, that consist alternative means to detention of foreigners²⁴. According to Art. 398 (1) (3) of the Act on Foreigners a foreigner shall be obliged to: (1) report at specified intervals to the Polish Border Guard authority indicated in the ruling; (2) lodge a security deposit specified in the ruling, no lower than twice the amount of the minimum wage stipulated by minimum wage law; (3) provide the deposit to the body indicated in the ruling of the travel document, (4) reside at the place indicated in the ruling – until a decision on imposing the return obligation (or transfer to other Member States) has been executed.

Another example are disciplinary sanctions imposed on a foreigner placed in a guarded centre. He/she bears disciplinary liability for violation of orders or prohibitions concerning stay in a centre (e.g. obligation to comply with the rules of stay in a guarded or detention centre; to carry out instruction issued by the centre's administration or an officer on duty in a detention

²⁴ A detention as such we perceive as a preventive sanction of penal nature due to type of applied procedure and competent body.

centre; to observe night quiet hours from 10 PM to 7 AM, and holidays to 8 PM). Disciplinary sanction shall consist in depriving a foreigner for up to seven days of the right to: (1) participate in cultural, educational or sports activities, except for the right to use the library and the right to read the press, or (2) purchase food and tobacco products and other products authorised to carry at a guarded centre. A disciplinary sanction is imposed by way of a decision – upon a written request of the head of a guarded centre or an officer authorised by him/her – by the commanding officer of a Border Guard unit or the commanding officer of a Border Guard outpost with jurisdiction over the location of a guarded centre.

The last example of administrative sanction is the regulation in the Act of Foreigners, in the section dealing with the carrier's responsibility²⁵. According to Art. 461 if a foreigner was denied a permit to enter the territory of the Republic of Poland, or the authorities of the country of destination or a country bordering on the territory of Poland have refused the entry by a transit foreigner travelling through this territory, or the carrier who was supposed to transfer him/her to that country refused to perform the transfer, an administrative sanction can be imposed on such a foreigner by way of decision. He/she can be: (1) ordered to stay at a given place until he/she has left the territory of the Republic of Poland, or (2) prohibited from leaving a ship, or (3) ordered to leave Poland on board of the same or other than the one on which he/she arrived.

5 Sanctions for other entities

In the Act of Foreigners there are also sanctions that can be imposed on other than foreigners entities. According to Art. 459 the carrier that intends to transfer a foreigner to the border by air or sea and carriers engaged in regular passenger transport services in international road transport (with the exception of border traffic) shall take all the necessary measures to ensure that a foreigner wishing to enter the territory of the Republic of Poland has a valid travel document authorising him/her to cross the border, a required

²⁵ These provisions implement the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, signed at Schengen on 19 June 1990 (OJ L 239, 22. 9. 2000, p. 1). Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 (OJ L 187, 10. 07. 2001, p. 45).

visa or another valid document entitling him/her to enter this territory and to stay within it, a permit to enter another country or a residence permit in another country if such permits are required. The carrier that has failed this duty is obliged to pay an administrative penalty (fine) in an amount equivalent to EUR 3,000–5,000 for each imported person, with the proviso that the sum of the fine for a single importation of a group of persons must not exceed the equivalent of EUR 500,000.

This provision shall not apply if a carrier: (1) has brought to the border a foreigner who has submitted an application for international protection during the border control; (2) in spite of due diligence, he/she was not able to find out whether a foreigner has a valid travel document authorising him/her to cross the border, a required visa or another valid document authorising him/her to enter the territory of the Republic of Poland and stay within that territory, a permit to enter another country or a residence permit in another country.

The administrative fine is imposed on a carrier by way of a decision by the commanding officer of a Border Guard outpost in which the foreigner was refused entry into the territory of the Republic of Poland. The deadline for payment of the administrative fine shall amount to fourteen days from the date on which the decision on the imposition of fine has become final and binding. Interest shall be charged on the fines not paid within the deadline for each day of delay at the rate stipulated for tax arrears. The amounts payable on the account of administrative fines shall be subject to enforcement under the provisions of the Act of 17 June 1966 on the enforcement proceedings in administration²⁶.

To the described administrative penalties the new provisions of the Code of Administrative Proceedings apply according to the scope regulated in the Code.

6 Procedural guarantees

Presented above administrative sanctions are handled in individual administrative proceedings and imposed on given entities by way of decisions issued by competent administrative body. These are general, administrative

²⁶ Ct JI 2017, item 1201 as amended.

proceedings referred to in Article 1 (1) of the Code of Administrative Proceedings²⁷ or – in cases regarding visas – other proceeding of administrative character. Choice of administrative proceedings with their general principles and particular institutions guarantees a respect for eight principles of the imposition of an administrative sanction laid down by the Recommendation R (91) 1. The constitutional principle of a democratic state ruled by law (Art. 2), the constitutional principle that the Republic of Poland will respect all international law binding upon it (Art. 9) as well as procedural safeguards contained in the Charter of Fundamental Rights and the Convention on Protection of Human Rights and Basic Freedoms give rise to a model of administrative procedure within which the individual has the right to protection of his/her legal interest in proceedings regulated by procedural laws, as well as the right to appeal measures. The essence of two-instance proceedings is the right to two substantive reviews of an administrative matter and two substantive decisions resolving the issue. Foreigners are also entitled to judicial protection (see Principle 8 of the Recommendation R (91) 1). The protection is guaranteed in line with general principles based on Law on Proceedings before Administrative Courts²⁸. In addition, guarantee concerning right to stay within the territory of Poland during procedure before administrative court is provided by the Art. 331 of the Act on Foreigners. If a foreigner has filed a complaint to the voivodeship administrative court against the decision on imposing the return obligation along with a request to suspend its execution, the deadline for voluntary return or the deadline for forced execution of this decision by virtue of law shall be extended until the date of issue of a ruling on such an application by a court.

As regards the substantive scope of judicial control, besides two exemptions, there are no administrative matters excluded from the jurisdiction of administrative courts based on subject matter that would fall under the category of matters concerning migration law. In addition, a specific case of detention matters justifies an exemption from the administrative court's cognition. In such a case the ruling on alternative measures to detention rendered by Border Guard authority

²⁷ The Act on Foreigners takes a different procedural approach by clearly excluding the application of the provisions of the Code or by implicitly regulating some procedural issues in a different manner.

²⁸ Ct JL 2016, item 718 as amended.

may be appealed against to the relevant district court with jurisdiction over the seat of a Border Guard authority that issued the ruling within seven days of receipt of the ruling. The court shall examine the appeal within seven days²⁹.

These two mentioned above exemptions are of particular importance for discussed above administrative sanctions dealing with loss of right of residence. Judicial review of an administrative court is excluded in matters relating to visas issued by consuls, except for visas issued to foreigner being a family member of a national of the European Union Member State, family member of a national of a Member State of the EFTA – a party to European Economic Area Agreement or family member of a national of the Swiss Confederation, within the meaning of Art. 2 (4) of the Act of 14 July 2006 on the entry into, residence in and departure from the territory of Republic of Poland of nationals of the European Union Member States and their family members. The second exemption pertains to the local border traffic permits issued by consuls. The possibility to bring an appeal before an administrative court against a decision on a visa depends both on the authority which adopted the contested decision and the status of the person bringing the appeal. As a consequence, the scope of an appeal to the court is somewhat limited due to different treatment of foreigners.

The issue of judicial review in visa issues was taken up in the request for preliminary ruling to the CJEU³⁰. As a general rule the judicial protection of the individual is subject matter to national law. The well known concept of procedural

²⁹ A similar solution is provided for in the Act on protection in relation to asylum seekers. A foreigner could be ordered to stay in a designed place or be required to report to the authority indicated in the decision at specified intervals of time. The option of bail is also provided for (see Article 88 of the Act on Protection).

³⁰ See: Ruling of the Supreme Administrative Court from 28 June 2016 II OSK 1346/16 submitting the request for preliminary ruling to the CJEU and suspending the proceedings (case *Soufiane El Hassani v Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16). The request for a preliminary ruling reads as follows: 'Should Article 32 (3) of the Visa Code interpreted in light of Recital 29 of the preamble and Article 47 of the Charter be understood as creating an obligation for a Member State to guarantee the right to an effective remedy before a court? In the opinion of the Supreme Administrative Court the wording of Article 32 (3) of the Visa Code does not provide clarity as to whether the EU legislator intended to give the term 'appeal' the meaning of any measure envisaged in national law or to give the right to an effective remedy before a respective court. If the CJEU, in the preliminary reference proceedings, states that the right to 'appeal' should be exercised before a court, the national law excluding judicial control with regard to the consul's decisions refusing the issuance of a visa would be contrary to Article 47 of the Charter, as well as the principle of equivalence and effectiveness.'

autonomy of states is limited by the principles of equivalence and effectiveness. All these principles have been recalled in the issued judgment. The Court stated that “*Article 32(3) of Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas, as amended by Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, read in the light of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, must be interpreted as meaning that it requires Member States to provide for an appeal procedure against decisions refusing visas, the procedural rules for which are a matter for the legal order of each Member State in accordance with the principles of equivalence and effectiveness. Those proceedings must, at a certain stage of the proceedings, guarantee a judicial appeal*”³¹. Admittedly, the judgment concerns directly a question of consul’s decisions refusing the issuance of a visa, nonetheless the Court’s reasoning may pertain *per analogiam* to a decision on revocation or cancellation of a Schengen visa or a national visa rendered by a consul. The wording of Art. 5 (4) on Law on Proceedings before Administrative Courts³², Art. 92 (1) p (1)³³ and Art. 93 (1) p (1) of the Act on Foreigners³⁴ and Art. 34 (7) of the Visa Code³⁵ justifies such a conclusion. In national law analogical provisions regarding a way to verify an issuance and withdrawal (annulment) of a visa stand as well as analogical requirements as to right to appeal in EU law are in force. As a consequence, in discussed matter Polish Law on Proceedings before Administrative Courts stands contrary to the Visa Code and does not fulfil minimum requirements for the system of judicial protection.

³¹ Judgment of the Court (First Chamber) 13 December 2017, Case C403/16 *Soufiane El Hassani*, ECLI:EU:C:2017:960.

³² “*Administrative courts shall have no competence in matters [...] relating to visas issued by consuls*”.

³³ “*A Schengen visa or a national visa shall be revoked or cancelled, by way of decision, by: [...] a consul*”.

³⁴ “*A decision on revocation or cancellation of a Schengen visa or a national visa rendered by: [...] a consul – may be appealed against with a request for re-examination of the case by this authority*”; a request shall be made within fourteen days from the date of delivering a decision on revocation or cancellation of a Schengen visa or a national visa. The consul shall examine the request with seven days.

³⁵ A visa holder whose visa has been annulled or revoked shall have the right to appeal, unless the visa was revoked at his request in accordance with paragraph 3. Appeals shall be conducted against the Member State that has taken the decision on the annulment or revocation and in accordance with the national law of that Member State. Member States shall provide applicants with information regarding the procedure to be followed in the event of an appeal, as specified in Annex VI.; Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), OJ L 243, 15. 9. 2009, p. 1.

7 Conclusions

It is safe to say that the immigration law serves as an instrument to control the influx of foreigners on the state's territory in order to protect its safety, public order and economic interest. On the other hand, the national legislator does not have unlimited discretionary power in regulating administrative status of a foreigner since this matter is subject to international and European rules. Today the law on foreigners contains also a strong humanitarian dimension and combines elements of law on human rights protection with norms of truly regulatory and police nature. Sanctions regimes are also influenced by international and European law (mainly) not only through detailed provisions harmonizing both substantive and procedural law of states but also by general legal principles.

Analysis conducted above confirms that the administrative sanction is a tool for implementation of immigration law and policy. Its goal is to ensure the effectiveness of established norms and to reach political aims. There is no one type of administrative sanction in Polish immigration law. From the subjective perspective sanctions can be imposed on foreigners or other entities (including legal persons). From the substantive point of view administrative sanctions can have severe effects: a loss of security provided (a loss of right of residence), a return obligation (an expulsion effect) and linked sanctions (a re-entry ban), additional obligations resulting in freedom of movement, or a payment a pecuniary fine. These sanctions are generally designed to be applied in accordance with the gravity of the violation of law, in compliance with the principle of proportionality. Nevertheless, they may be perceived as even more painful for a person concerned than the penal ones, laid down in law for committed offences³⁶. Certainly administrative sanctions are sufficiently severe to require procedural safeguards, including judicial control.

³⁶ Article 465 the Act on Foreigners introduces a set of offences which penalises breaching of the provisions of the Act, e.g. who resides within the territory of the Republic of Poland, and does not have a right to do so; or fails to fulfil the obligation to leave the territory of the Republic of Poland within the period specified in a decision on imposing the return obligation on a foreigner or in a decision to extend the deadline for voluntary return; or fails to fulfil the obligation to report at specified intervals to the authority indicated in a decision to extend the deadline for voluntary return; or leaves the place of residence designated in the decision to extend the deadline for voluntary return, shall be punishable by a fine that is from 20 to 5000 PLN.

In case of immigration law control of the influx of foreigners is as important as procedural protection for individuals, especially in the case of restriction or annulment of their rights. The court should always counterbalance public and individual interests.

Literature

CHLEBNY, Jacek (ed.). *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck 2015, p. 19. ISBN 978-83-255-7611-0.

HOFMANN, Herwig C. H., Gerard C. ROWE and Alexander H. TÜRK. *Administrative Law and Policy of the EU*, Oxford University Press, 2011, p. 697. ISBN-13: 9780199286485.

JAGIELSKI, Jacek. Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie. In: ZDANOWICZ, Mieczysława (ed.). *Status prawny cudzoziemca w Polsce*. Białystok: Temida 2, 2007, p. 105. ISBN 978-83-89620-39-2. Available at: <http://hdl.handle.net/11320/3324>

KMIECIAK, Zbigniew (ed.). *Raport Zespołu eksperckiego z praca w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: NSA, 2017, p. 244. ISBN 978-83-932571-6-4.

PRZYBYSZ, Piotr. Funkcje sankcji administracyjnych. In: STAHL, Małgorzata, Renata LEWICKA and Marek LEWICKI. *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011, p. 170–171. ISBN 978-83-264-1485-5.

WINCENCIAK, Mirosław. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2008, p. 17. ISBN PDF-a 978-83-264-2011-5.

Legal acts

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, signed at Schengen on 19 June 1990, OJ L 239, 22. 9. 2000, p. 1.

Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10. 07. 2001, p. 45.

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24. 12. 2008, p. 98.

Ordinance of the President of the 13 August 1926 on Foreigners, JL 1926, no. 83, item 465.

Act of 14 June 1960 – the Code of administrative proceedings, Ct JL 2016, item 23 as amended.

Act of 17 June 1966 on the enforcement proceedings in administration, Ct JL 2017, item 1201 as amended.

Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland, Ct JL 2016, item 1836 as amended.

Act of 14 July 2006 on the entry into, residence in and departure from the territory of the Republic of Poland of nationals of the European Union Member States and members of their families, Ct JL 2017, item 900.

Act of 30 August 2012 Law *on Proceedings before Administrative Courts* Ct JL 2016, item 718 as amended.

Act of 12 December 2013 on foreigners, Ct JL 2016, item 1990 as amended.

Act of 25 June 2015– Consular Law, JL 2015, item 1274 as amended.

Case law

Ruling of the Supreme Administrative Court from 28 June 2016 II OSK 1346/16.

Judgment of the Court (First Chamber) 13 December 2017, Case C403/16 *Soufiane El Hassani*, ECLI:EU:C:2017:960.

Electronic sources

[https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet & InstranetImage=2011123 & SecMode=1 & DocId=392992 & Usage=2](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2) [cit. 12. 1. 2018].

Contact e-mail

barbara.kowalczyk@uwr.edu.pl; lukasz.prus@uwr.edu.pl

Sousedské konflikty jako přestupky dle nové úpravy odpovědnosti za přestupky

Jakub Martinec

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Autor se ve své praxi (právník oddělení veřejného pořádku Kanceláře veřejného ochránce práv) pravidelně setkává se stěžovateli, kteří se snaží jednotlivé útoky i setrvalé napětí v sousedských vztazích řešit prostřednictvím přestupkového práva. Ve svém příspěvku se tak zaměří na rozšíření okruhu subjektů odpovědných za přestupky, úpravu druhů správních trestů a jednotlivých skutkových podstat, to vše se zvláštním důrazem na to, jakým způsobem tyto modifikované instituty ovlivní přestupkovou dohru konfliktů mezi sousedy.

Keywords in original language

Sousedské konflikty; přestupek; odpovědnost za přestupky; správní tresty.

Abstract

The Author as a lawyer at the Department of Public Order, the Office of the Public Defender of Rights, regularly encounters the complainants, who are struggling to solve their conflicts and tension within neighbourhood they live as administrative offences. The paper will deal with the extension of liability for administrative offences, kinds of sanctions and types of particular offences, and the impact these changes will cause in the administrative conclusions of the neighbours' incidents.

Keywords

The Incidents within Neighbourhood; Administrative Offence; Liability for Administrative Offences; Sanctions.

1 Úvod

Člověk je tvor společenský. Fenomén sousedských vztahů proto provází lidskou společnost už odpradávná, či přesněji od doby, kdy se jednotlivé skupiny osob spojených příbuzenskými vazbami začaly usazovat a zajišťovat své živobytí na stálém území, přičemž zjistily, že v jejich okolí žijí lidé vedení stejným záměrem. Právo jako normativní systém, jenž se vyvíjel už v té době za účelem odstranění svémoci a „práva silnějšího“,¹ patří ke společenským výtvarným regulujícím práve i oblast sousedského soužití.

Problémy vznikající mezi sousedy při jejich vzájemné interakci mohou být velmi komplikované a obtížně urovnatelné. Škála právních nástrojů, které si lze z tuzemského právního řádu vybrat pro jejich spravedlivé řešení, je proto velmi pestrá – nalezneme je v soukromém i ve veřejném právu, v jeho rámci pak, mimo jiných, ve stavebních či environmentálních předpisech.² Frekventovaným, byť nikoliv nejúčinnějším, prostředkem, jakým se postižená osoba snaží zkrotit domnělého viníka, je oznámení přestupku. Předmětem zkoumání tohoto článku bude, jaké možnosti jí k tomu dává nová právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinná v České republice ode dne 1. 7. 2017.³ V článku se přitom zaměřím především na hmotněprávní problematiku přestupků a na to, jakým způsobem modifikované hmotněprávní instituty ovlivní přestupkovou dohru konfliktů mezi sousedy.

2 Sousedské imise

Z pozice právníka Kanceláře veřejného ochránce práv se často setkávám s případy osob, které při svém oprávněném užívání nemovitostí (ať už z titulu

¹ Potřeby práva a soudní ochrany už v těchto prvních formách zemědělského usedlého života se dotkl prof. Jan Sokol v závěrečném 16. dílu vzdělávacího cyklu *Malá filosofie člověka* odvysílaného Radiem Proglas dne 7. 1. 2018.

Malá filosofie člověka. 16. část. *www.proglas.cz* [online]. Brno: RADIO PROGLAS, 2018. Dostupné z: <https://www.proglas.cz/program/detail-poradu/2018-01-07-10-30-00/>

² Řešení vybraných situací, které mohou vzniknout ve vztahu mezi sousedy, za pomoci nástrojů soukromého i veřejného práva popisuje informační leták, který veřejný ochránce práv připravil pro občany, jež se na něj s takovými problémy obrací. Viz Jak na sousedské spory. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 13.01.2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/sousedske-spory/>

³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

vlastnického, nájemního, nebo jiného práva) pocít'ují obtěžování ze strany jiných. Narušiteli přitom vůbec nemusí být jejich mezující sousedé,⁴ nýbrž všichni ti, kteří při výkonu svých práv vůči nemovitostem (nebo, lépe řečeno, při své činnosti, ať už je právem aprobovaná, nebo není) vytvářejí natolik agresivní imise, že zasáhnou i vzdálenější pozemky, domy či byty. Přitom se nemusí jednat jen o fyzické osoby, nýbrž – typicky právě v případech „nemezujících“ sousedů – o průmyslové provozy.

Příkladný výčet typů obtěžujícího jednání – tzv. sousedských imisí –, kterým soused trápí souseda, obsahoval už starý občanský zákoník.⁵ Jeho tzv. generální klauzuli sousedských vztahů převzal v pozměněné, kazuistiku redukující podobě⁶ i nový občanský zákoník.⁷ S úpravou omezení vlastnického práva zůstalo zachováno i základní pojetí, že sousedské vztahy jsou soukromoprávní povahy a že sousedé se mají ve svém soužití řídit nejenom obecnými pravidly slušnosti a ohleduplnosti, nýbrž i normami občanského práva.⁸

Veřejný ochránce práv řadí ze stejného důvodu podněty upozorňující na obtěžování imisemi mezi svou mimopůsobností agendu,⁹ kdy stěžovatelům nemůže pomoci jinak, než radou, aby v případě neúspěšné snahy o dohodu se sousedem využili formální prostředek ochrany soukromého

⁴ Termín „mezující soused“ není legálním pojmem. Přesto je především ve stavebním právu (resp. v judikatuře k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a k dřívější stavebněprávní úpravě) hojně frekvencovaný. Praxe si jím pomáhá k označení toho účastníka řízení, který vlastní či užívá pozemek, jenž má s pozemkem řešeným v řízení společnou hranici. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.). Dostupný na <http://nalus.usoud.cz>

⁵ § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do dne 31. 12. 2013 (dále „starý občanský zákoník“).

⁶ Důvodová zpráva k NOZ (konsolidovaná verze). Nový občanský zákoník. *Ministerstvo spravedlnosti České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR 2013-2015 [cit. 13. 01. 2018]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>

⁷ § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „nový občanský zákoník“).

⁸ Srov. zejm. ustanovení § 1013 až 1023 nového občanského zákoníku.

⁹ V elektronické aplikaci „Evidence stanovisek ochránce“ jejímž prostřednictvím veřejný ochránce práv zveřejňuje výstupy své práce v anonymizované podobě, bude možné konkrétní dokumenty k problematice sousedských vztahů najít zaevidované pod oblastí „233.2“. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>

práva a žalobou zahájili občanské soudní řízení.¹⁰ Jinak je tomu ale u podnětů, kdy se stěžovatel ve snaze zabránit sousedovu obtěžování obrátí na správní úřad – specifické nástroje, které mohou nepřímo vyřešit i sousedský problém, totiž nalezneme i ve veřejném právu, k jehož prosazování ochránce přispívá.

3 Přestupky

Existuje-li napětí mezi sousedy a selže-li jejich snaha přijmout kompromisní řešení, obrací se ten, kdo napětí pociťuje palčivěji, zpravidla na městský úřad nebo policii. Přivoláním strážníků či policejní hlídky se snaží o rychlé zastavení akutního obtěžování (např. hlukem v době nočního klidu), výsledek ale bývá stejný, jako v situaci, kdy se na ně obrací písemně či osobní návštěvou s požadavkem na vyřešení dlouhodobého problému – police či úřad vyhodnotí, zda nařčený soused mohl svým jednáním naplnit skutkovou podstatu přestupku, a v takovém případě policie předá věc příslušnému orgánu, popř. úřad sám zahájí řízení o přestupku, je-li příslušný.

Důvody, pro které osoba postižená jednáním svého souseda volí namísto soudní žaloby oznámení přestupku, jsou pragmatické a pochopitelné – kromě finanční nenáročnosti je to i odborně nezatěžující, když participace takové osoby na řízení zpravidla končí podáním svědecké výpovědi.

Přesto se v konkrétním případě nemusí jednat o vhodné řešení: pocit satisfakce plynoucí z event. pravomocného potrestání pachatele pokutou nevyváží možné trvalé narušení sousedských vztahů, jež uložení správního trestu může přinést. Oznamovatel přestupku přitom může mít problém vůbec se dozvědět, jak řízení, kterého se neúčastní, dopadlo – správní orgán není povinen sdělovat mu tyto informace bez dalšího, a pokud by oznamovatel požádal o nahlédnutí do přestupkového spisu¹¹ nebo o informaci,¹² střetlo

¹⁰ Už jen jako historickou zajímavost uvádím, že veřejný ochránce práv v minulosti šetřil, jakým způsobem správní orgány plní své povinnosti na úseku ochrany proti zásahům do pokojného stavu, uložené ustanovením § 5 starého občanského zákoníku. Správní orgány dle této úpravy rozhodovaly o předběžném zákazu zásahu do pokojného stavu nebo ukládaly obnovení předešlého stavu ve správním řízení, čímž byla dána i působnost ochránce tyto záležitosti prověřovat. Nový občanský zákoník už správním orgánům pravomoc rozhodovat ve věcech zásahů do pokojného stavu nepřiznává.

¹¹ Ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

by se jeho právo na zpřístupnění spisu či informace s právem účastníka řízení na ochranu soukromí.

Současná ochránkyně doporučuje v situacích, kdy v bytovém domě nebo dokonce v celé lokalitě vzrůstá neporozumění mezi sociálními skupinami, spíše intenzivnější komunitní práci a další nerepresivní nástroje.

K uvedenému názoru ochránkyně se přidávám. Zároveň ale ve svém profesním i soukromém životě prosazuji, že každý, kdo se setká s deliktním jednáním, má zvážit oznámení přestupku – stále se totiž mohou vyskytnout situace, kdy je tento postup vhodnější. Předně uvádím, že zákon o odpovědnosti za přestupky, stejně jako předchozí úprava přestupků, poškozenému umožňuje zúčastnit se řízení a domoci se náhrady škody, aniž by musel pachatele žalovat. Zmíněný zákon navázal i na úpravu deliktů odpovědnosti mladistvých, když ve svých speciálních ustanoveních upravuje odlišnosti, které mají s ohledem na nízký věk pachatelů lépe posloužit společnosti i mladistvým samotným.¹³

Výraznou změnou, kterou zákon o odpovědnosti za přestupky přinesl, je **zavedení odpovědnosti právnických osob za přestupky**. Dosavadní úprava správněprávní odpovědnosti právnických osob nebyla dostatečná, zákonodárce se proto v novém právním předpise pokusil o to sjednocení základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob v jednom komplexním právním předpise, který by doplňoval již několik let účinnou úpravu trestní odpovědnosti právnických osob.¹⁴

Odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupek je dle účinné právní úpravy odpovědností objektivní s možností liberace.¹⁵ Liší se tak od odpovědnosti fyzické osoby, která musí naplnit i subjektivní stránku přestupku, tedy jednat zaviněně. Popsané specifikum v odpovědnosti právnic-

¹³ Zákon o odpovědnosti za přestupky chrání mladistvé před přemrštěným potrestáním, když upravuje speciální horní hranice pokut a stanoví maximální částku pokuty, kterou jim správní orgán může uložit; dále umožňuje upustit od potrestání tam, kde preferovanou výchovnou funkci lépe naplní ochranné opatření (srov. ustanovení § 57 a 59 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

¹⁴ Poslanecká sněmovna P ČR. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna P ČR, 7. volební období, 2015, Sněmovní tisk 555/0 [cit. 14. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0>

¹⁵ § 20 až 23 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

kých osob může působit problémy z toho důvodu, že některé instituty zákona o odpovědnosti za přestupky nepočítají s objektivní odpovědností, nýbrž odpovědností subjektivní – odborná literatura uvádí příkladem pokus přestupku, spolupachatelství či pokračování přestupku, přičemž jako řešení navrhuje zkoumat v těchto případech subjektivní stránku jednání těch fyzických osob, jejichž jednání je přičitatelné konkrétní právnické či podnikající fyzické osobě.¹⁶

V oblasti sousedských vztahů má rozšíření odpovědnosti za přestupky na právnické osoby a podnikající fyzické osoby význam, mimo jiné, u ochrany před hlukem (k tomu viz níže v části 4.2). Využitelné však mohou být i jiné skutkové podstaty z oblasti přestupků proti veřejnému pořádku,¹⁷ přestupků proti občanskému soužití¹⁸ a přestupků proti majetku.¹⁹

4 Skutkové podstaty

Zásada, že není trestu (trestní odpovědnosti) bez zákona, platí i v přestupkovém právu. Má-li tedy přestupkový orgán potrestat pachatele přestupku spáchaného v sousedském soužití, musí mu nejdříve prokázat, že pachatel svým jednáním naplnil některou ze skutkových podstat přestupku.

V rámci recentní reformy správního trestání byla zřetelně oddělena obecná a zvláštní část přestupkového práva, když zákonodárce vyčlenil do samostatného předpisu sadu průřezových skutkových podstat, které nepatří do žádné ucelené upravené oblasti veřejného práva a byly proto dříve upraveny ve společném předpise spolu se základy odpovědnosti za přestupek a řízením o přestupku. Skutkové podstaty deliktů, k nimž mezi sousedy nejčastěji dochází, tak nyní nalezneme v zákoně o některých přestupcích.

4.1 Přestupky proti občanskému soužití

S ohledem na chráněný zájem jsou specifickou skupinou deliktů přestupky proti občanskému soužití – nástroji veřejného práva se zde chrání soukromý zájem osob na jejich vzájemné pokojné koexistenci.

¹⁶ Srov. VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. In: *ASPI verze 2015* [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 14. 01. 2018]. Dle informací z citovaného právního systému byl uvedený článek publikován v časopise *Správní právo*, roč. 2017, č. 7, s. 411.

¹⁷ § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹⁸ § 7 zákona o některých přestupcích.

¹⁹ § 8 zákona o některých přestupcích.

Spolu s urážkou na cti, vyhrožováním či přímo drobným ublížením na zdraví je velmi častým typem jednání, které uvádějí oznamovatelé přestupků, tzv. schválnost. Správní orgány tak kvalifikují různé úmyslné útoky, jež jsou častokrát projevem dlouhodobějšího šikanózní jednání jednoho souseda vůči druhému. Veřejný ochránce práv se ve své praxi setkal s přístupem, kdy se postižený snaží oznámením přestupku domoci ochrany před nepříjemným hlukem, jenž není postižitelný podle jiných skutkových podstat uvedených v zákoně o přestupcích nebo jiných právních předpisech. Příkladem lze uvést vytrvalý psí štěkot, dochází-li k němu mimo dobu nočního klidu. Příslušný úřad v tomto případě zkoumal, zda majitel psa úmyslně stimuluje zvíře ke štěkotům tím, že ho zavírá do kotce, přivazuje, atp. Se zohledněním toho, že štěkot je přirozeným projevem psa, pak doporučuji i zamyšlení nad tím, zda je štěkání svou intenzitou, hlasitostí a délkou objektivně obtěžující, anebo souseda trápí pro jeho vyšší senzitivitu vůči zvířatům a projevům jejich potřeb.

Specifickou schválností, která je ale postižitelná podle speciální skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití, je nepravdivé obvinění z přestupku. Tím, že správní orgány postihují toto jednání, chrání vedle křivě nařčených i samy sebe: perspektivně se tak mohou odbřemenit od části zatěžující agendy, neboť s oznámením přestupku – i s tím zjevně nepravdivým – musí vždy nakládat v souladu se zákonem.²⁰

4.2 Přestupky proti veřejnému pořádku

Skutkovou podstatou ze skupiny přestupků proti veřejnému pořádku, která nachází své uplatnění v oblasti sousedských konfliktů, je porušení nočního klidu. Vedle nevídaného hluku, který vychází z běžného rodinného života (od ohňostrojí, přes hlasitou soukromou hudební produkci třeba až po psí štěkot, o kterém se více zmiňuji výše) nově umožňuje postihnout i „zábavní“ hluk z předzahrádek restaurací a veřejných venkovních produkcí hudby, jehož původ je v podnikatelské výdělečné činnosti fyzických a právnických osob.²¹ Zákon o odpovědnosti za přestupky tak přináší potřebný právní nástroj, který chyběl ode dne 1. 12. 2015, kdy nabyla účinnosti novela zákona

²⁰ V souladu s ustanovením § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich musí správní orgány takové oznámení odložit formou usnesení.

²¹ § 5 odst. 2 písm. a) zákona o některých přestupcích.

o ochraně veřejného zdraví,²² jež nepovažuje za hluk a neposkytuje ochranu před, mimo jiných, hlasovými projevy fyzických osob a zvuky z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru.²³

4.3 Přestupky proti majetku

Majetkové delikty patří k nejhojněji páchaným přestupkům vůbec, skutkové podstaty této skupiny se proto zhusta dají aplikovat i v případech sousedských konfliktů. V úvahu připadají přestupky způsobené krádeží, zničením nebo poškozením věci ze sousedova majetku, neoprávněným užíváním tohoto majetku či přisvojením si sousedovy věci nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby. Podmínkou naplnění všech jmenovaných skutkových podstat přestupků proti majetku je zavinění pachatele ve formě úmyslu. V případě krádeže, zničení nebo poškození je vyžadován i vznik škody: odpovědnost za tyto delikty dle mého názoru vznikne i tehdy, jednání pachatel nikoliv v úmyslu sám sebe obohatit, nýbrž „jen“ způsobit škodu sousedovi – v obou případech totiž půjde o úmysl přímý.²⁴

Málokterá právní úprava je tak dobře uchycená v povědomí laické veřejnosti, jako skutečnost, že o trestný čin krádeže jde tehdy, dosahuje-li hodnota odcizené věci (resp. škoda způsobená deliktním jednáním) částky 5 000 Kč; nedosahuje-li škoda této hranice, jedná se o korespondující přestupek. Ze své praxe mohu uvést kuriózní případ, kdy oznamovatel přestupku vědomě nadsadil hodnotu odcizené věci, aby dosáhl předání záležitosti orgánům činným v trestním řízení. V tomto případě tedy mělo deliktní povahu i odvetné jednání (domnělého) poškozeného.

Mnohem méně dobré je veřejné povědomí o tom, jaká je hranice mezi trestným činem a korespondujícím přestupkem neoprávněného užívání cizího majetku. Uvádím proto, že přestupku se dopustí ten, kdo neoprávněně užívá cizí věc, jejíž hodnota nedosahuje částky 25 000 Kč a nejedná

²² Srov. ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 267/2015 Sb.

²³ MAŇAS, T. Právní aspekty obtěžování restaurační předzahrádkou pohledem „souseda odvedle“. *Moderní obec*, Praha: Profi Press, s. r. o., prosinec 2017, č. 12, s. 67.

²⁴ Podle definice upravené v ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich tak jedná pachatel v úmyslu přímém tehdy, jestliže chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem.

se o neoprávněné užívání cizího motorového vozidla – v tom případě by se vždy jednalo o trestný čin, nezávisle na hodnotě užívaného motorového vozidla.²⁵

5 Správní tresty

Naplní-li osoba skutkovou podstatu přestupku, správní orgán ji v naprosté většině případů potrestá. V souladu se změnou terminologie, kterou přinesla nová právní úprava, již správní orgány nebudou vybírat ze sady sankcí,²⁶ nýbrž správních trestů. Lze očekávat, že nejfrekventovaněji ukládaným správním trestem za přestupky spáchané během sousedských sporů bude i nadále pokuta. Přesto mám za to, že v trestání deliktního jednání sousedů najde své uplatnění i možnost uložit propadnutí náhradní hodnoty, které je jedním ze dvou nově zavedených správních trestů, přijatých po vzoru trestněprávních předpisů.²⁷ Oba tyto tresty může správní orgán uložit i spolu s pokutou.²⁸

Postih propadnutím náhradní hodnoty má zabránit jednání pachatelů, kteří, aby předešli realizovatelnosti trestu propadnutí, radši drženou věc zničí, poškodí, zcizí atp. Pokud takovým jednáním přesto zabrání jejímu propadnutí, správní orgán jim bude moci díky novému typu správního trestu uložit propadnutí náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci. Většinou půjde o náhradní hodnotu vyjádřenou v penězích.²⁹

Trest propadnutí náhradní hodnoty nemá reparační funkci – vlastníkem propadlé náhradní hodnoty se totiž stává stát. Postižený soused tak nebude mít pro náhradu škody na předmětné věci, získal-li ji pachatel přestupkem

²⁵ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vyd. In: *Beck-online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 1074 a násl. [cit. 14. 01. 2018].

²⁶ Pojem *sankce* používá zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich pouze v přechodném ustanovení § 112 odst. 3, které stojí za zmínku nejen pro svůj normativní význam, ale i proto, že jasně demonstuje rozdíl terminologie: termín *sankce za přestupky a jiné správní delikty* spojuje výhradně ve starou právní úpravou, pojem *správní trest* pak váže k nové.

²⁷ Srov. trest propadnutí náhradní hodnoty dle ustanovení § 71 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a trest uveřejnění rozsudku dle ustanovení § 23 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁹ KOČÍ, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, s. 91. ISBN 978-80-7502-207-3.

a zničil ji ve snaze zabránit jejímu propadnutí, jinou možnost, než zúčastnit se přestupkového řízení jako poškozený, popř. usilovat o náhradu škody žalobou k soudu.

Na rozdíl od správního trestu propadnutí náhradní hodnoty se v případech sousedských sporů téměř jistě neuplatní zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Tento správní trest totiž jako jediný nelze uložit fyzické osobě, neboť směřuje výlučně proti osobě právnické nebo podnikající fyzické osobě.³⁰

Jedním z důvodů specifických požadavků na subjekt přestupku je skutečnost, že správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku doprovází difamační účinek (tj. újma na pověsti pachatele přestupku, kterého se zveřejnění rozhodnutí týká), jenž by byl pro „běžné“ fyzické osoby nepřiměřeně přísný. Hlavním praktickým důvodem, proč správní orgány v řízení o přestupcích spáchaných mezi sousedy (kterými mohou být i právnické osoby) nebudou ukládat zveřejnění rozhodnutí, však spočívá v tom, že možnost uložit tento správní trest musí stanovit zvláštní zákon – v našem právním řádu jde především o zákony z oblasti práva duševního vlastnictví,³¹ žádá ze skutkových podstat výše rozebraných deliktů (sub. 4.1, 4.2 a 4.3), k jejichž spáchání v sousedském soužití může reálně dojít, uložit zveřejnění rozhodnutí naopak neumožňuje.

V nové právní úpravě přestupků došlo – vedle popsaného rozšíření katalogu správních trestů – i k podstatné precizaci pravidel pro určení druhu a výměry trestu: vedle samostatného vymezení kritérií pro posuzování povahy a závažnosti přestupku jako znaku významně určujícího společenskou škodlivost se přímo do textu zákona o odpovědnosti dostává i úprava polehčujících a přitěžujících okolností. Jednotlivé demonstrativní výčty mohou dát správním orgánům pevnější vodítka a mantinely pro rozhodování o druhu a výši trestu, zatíží je ale v tom, že se budou muset vypořádat se všemi kritérii určujícími výměru konkrétního správního trestu.³²

³⁰ MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 107. ISBN 978-80-7502-200-4.

³¹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vyd. In: *Beck-online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 443 a násl. [cit. 14. 01. 2018].

³² Viz MATEŠ, P. a V. ONDRÁČKOVÁ. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 11-12, s. 253. Dostupné z: *Beck-online* [online]. Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2014 [cit. 14. 01. 2018]. Autoři v uvedeném článku odkazují i na relevantní judikaturu, z níž vyplývá citovaná povinnost správních orgánů vypořádat se se všemi okolnostmi.

Zákon o odpovědnosti za přestupky dává správním orgánům nově možnost podmíněně upustit od uložení správního trestu, zcela upustit od uložení správního trestu a mimořádně snížit výměru pokuty. Ačkoliv se vesměs jedná o výjimečně použitelné instituty, jejich uplatnění při řešení deliktů mezi sousedy může být velmi efektivní: přestupek se (ke spokojenosti jeho oznamovatele) projedná, přičemž mírné (event. žádné) potrestání pachatele nezaloží výrazné negativní vlivy na další vývoj sousedského soužití.

6 Závěr

Sousedské spory se ve společnosti objevují bez ohledu na to, jaká je právní úprava řešení takovýchto konfliktů. V této oblasti tak i do budoucna bude platit, že zákonodárce nebude případnými novelami v předstihu ovlivňovat výskyt (event. redukcí) případných rozporů, nýbrž se s časovým odstupem bude pokoušet právně regulovat situace, které se v praxi bez jeho přičinění objeví. Aktuální reforma správního trestání výrazně změnila podobu řešení sousedských problémů v tom, že zavedla odpovědnost právnických osob za přestupky. Ve zbylé části obsahu hmotněprávní úpravy přestupků k tak výrazným změnám nedošlo. Výraznější proměnou prošla procesněprávní část přestupkového práva, která osobám postiženým sousedským konfliktem nabízí o něco lepší postavení. To už je ale námět na jiný článek.

Literature

Jak na sousedské spory. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 13.01.2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/sousedske-spory/>

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vyd. In: *Beck-online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017 [cit. 14. 01. 2018].

KOČÍ, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-207-3.

MAŇAS, T. Právní aspekty obtěžování restaurační předzahrádkou pohledem „souseda odvedle“. *Moderní obec*, Praha: Profi Press, s. r. o., prosinec 2017, č. 12.

- MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-200-4.
- MATES, P. a V. ONDRÁČKOVÁ. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, 2016, č. 11-12, s. 253. Dostupné z: *Beck-online* [online]. Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2014 [cit. 14. 1. 2018].
- VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. In: *ASPI verze 2015* [právní informační systém]. Wolters Kluwer, a. s. [cit. 14. 1. 2018]. Dle informací z citovaného právního systému byl uvedený článek publikován v časopise *Správní právo*, roč. 2017, č. 7, s. 411.
- Důvodová zpráva k NOZ (konsolidovaná verze). Nový občanský zákoník. *Ministerstvo spravedlnosti České republiky* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2013–2015 [cit. 13. 1. 2018]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>
- Poslanecká sněmovna PČR. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna PČR, 7. volební období, 2015, Sněmovní tisk 555/0 [cit. 14. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0>
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 43/17 SbNU 303; 96/2000 Sb.). Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do dne 31. 12. 2013.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 6. 2017.
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 267/2015 Sb.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Contact – e-mail

jakub.martinec@ocbrance.cz

Financial Administrative Penalties New Regulation of the Polish Administrative Procedure

Magdalena Michalak, Przemysław Kledziak

Department of Law and Administrative Procedure, University of Szczecin
in Szczecin, Poland

Abstract in original language

W dniu 1 czerwca 2017 r., weszła w życie największa od przemian ustrojowych nowelizacja polskiej procedury administracyjnej. Do najistotniejszych konsekwencji wprowadzonych zmian zakwalifikować należy m.in. rozszerzenie przedmiotu normowania Kodeksu o nowe regulacje w zakresie nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych lub udzielania ulg w ich wykonaniu. Artykuł obejmuje analizę prawną oraz ocenę powyższych rozwiązań normatywnych.

Keywords in original language

Polska procedura administracyjna; administracyjne kary pieniężne.

Abstract

On the 1st of June 2017 the most important amendment, since the change of the constitutional system of the Republic of Poland, to the Polish administrative procedure came into force. The most important consequences of the introduced modifications consist among others in the extension of the scope of issues covered by the Code's regulations, including imposing or administering financial administrative penalties or granting reliefs in their implementation. The article provides legal analysis and evaluation of the above-mentioned normative solutions.

Keywords

Polish Administrative Procedure; Financial Administrative Penalties.

By virtue of Act of 7 April 2017¹, with legal effect from 1 June 2017, the Parliament of the Republic of Poland has made the largest since the change of the constitutional system of the country, amendment to the Code of Administrative Procedure², constituting the normative basis of the Polish administrative procedure of a general nature³.

The most important consequences of the changes introduced include the extension of the Code's regulation subject, specified by the legislator by amending Art. 1 of the Code of Administrative Procedure, in which it has enumerated the scope of regulation of the Act⁴.

According to the legal status valid until May 31, 2017, the provision of art. 1 of the Code of Administrative Procedure stated that: *“The Code of Administrative Procedure regulates the proceedings:*

1. *before public administration authorities in individual matters resolved by administrative decisions falling within the competence of these bodies;*
2. *before other state authorities and before other entities, when they are established by operation of law or on the basis of agreements to settle matters referred to in point 1;*
3. *in matters relating to the resolution of disputes over jurisdiction between bodies of local government units and government administration bodies and between authorities and entities referred to in point 2;*
4. *in matters of issuing certificates.”*

As part of the amendment, in the initial part of the provision of art. 1 of the Code of Administrative Procedure in the phrase “Code of Administrative Procedure norms the procedure:”, the word “proceedings” was removed, which currently precedes the content of each of the previous points contained in paragraphs 1–4. In addition, the scope of regulation of art. 1 point 1 of the Code of Administrative Procedure on matters settled in a silent

¹ Act of 7 April 2017 amending the act – Code of Administrative Procedure and some other acts (Journal of Laws of 2017, item 935, hereinafter referred to as the „Amending Act“).

² Act of June 14, 1960. The Code of Administrative Procedure (Journal of Laws of 2017, item 1257).

³ On the subject of the concept of general administrative proceedings, cf. ADAMIAK, B. In: ADAMIAK, B. and J. BORKOWSKI. *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warsaw, 2011, p. 102.

⁴ PRZYBYSZ, P. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warsaw: 2004, p. 11–12.

manner. In addition, in the aforementioned art. 1 point of the Code of Administrative Procedure, there have also been added points 5 and 6, as a result of which, currently – more than the previously indicated normative scope – the provision of art. 1 point 5 and 6 of the Code of Commercial Companies states that “*The Code of Administrative Procedure regulates:*

5. *imposing or administering financial administrative penalties or granting reliefs in their implementation;*
6. *the mode of European administrative cooperation.”*

In the context of the adopted topic of the study, it should be pointed out that the scope of regulations of the Code of Administrative Procedure set out in art. 1 point 5 of the Code of Commercial Companies and Partnerships is reflected in the newly added Section IVa – “financial administrative penalties”, including art. 189a–189k of the Code of Administrative Procedure.

In the initial provisions of the appointed IVa chapter, the Polish legislator defined the concept and scope of application of the regulation, including the conflict-of-law rules on administrative penalties⁵.

The beginning of Section IVa to the provision of art. 189a § 1 of the Code of Administrative Procedure is of an explanatory nature. It points out that: “In matters of imposing or administering a financial administrative penalty or granting relief in its implementation, the provisions of this section shall apply.” In § 2 of this article, the legislator has also stipulated that: “*In the case of regulation in separate regulations:*

- 1) *indications of the amount of the financial administrative penalty,*
- 2) *refrain from imposing a financial penalty or giving caution,*
- 3) *limitation periods for the imposition of a financial administrative penalty,*
- 4) *deadlines for the enforcement of a financial administrative penalty,*
- 5) *interest on overdue financial administrative penalty,*
- 6) *granting reliefs in the execution of a financial administrative penalty – the provisions of this chapter in this respect shall not apply.”*

In addition, in art. 189a § 3 of the Code of Administrative Procedure, a limitation has been introduced, according to which in the cases of imposing by public authority of penalties based on the provisions on procedure

⁵ Cf. ADAMIAK, B. and J. BORKOWSKI. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warsaw, 2017, p. 950.

in cases of misconduct, misdemeanours, or disciplinary or ordinal liability, or violation of public finance discipline, the provisions of this section shall not apply.

For the purposes of applying the regulation introduced in section IVa of the Code of Administrative Procedure, the legislator in art. 189 b of the Code of Administrative Procedure formulated the definition of the term “financial administrative penalty”. Pursuant to the wording of the said provision, art. 189 b of the Code of Administrative Procedure: “*A financial administrative penalty means a monetary penalty imposed by a statute imposed by a public administration authority through an administrative decision following an infringement of the law based on the failure to comply with, or a breach of, a prohibition against an individual, a legal entity or an organizational unit that does not possess the status of a legal person.*”

The legislator in art. 189c of the Code of Administrative Procedure also introduced the principle of applying more favourable regulations for the party⁶, stating that: “*If a law is applicable at the time of issuing the decision on financial administrative penalty, than at the time of violation of the law, which will result in a penalty, the new act shall apply, however, the new act shall be applied if it is more appropriate for the party.*”

When assessing the aforementioned provisions, it should be stressed first of all that before the amendment of the Code of Administrative Procedure, there was no comprehensive regulation in the area of financial administrative penalties in Polish legislation. The provisions of the law in force in Poland there was no legal definition of a financial administrative penalty, and in addition, they used non-uniform terminology, using such terms as: increased fee, pecuniary administrative penalty, monetary penalty, sanction fee, additional amount and additional tax liability, which has been noticed by the drafter⁷. In view of the above, he considered it advisable to introduce the definition of a financial administrative penalty in the Code of Administrative Procedure, which, as further specified in the draft amendment to the Code of Administrative Procedure, should be understood as negative legal effects set out in the Act, which occur when the addressee of the legal norm fails

⁶ Ibid., p. 951.

⁷ Sejm Paper No. 1183 – justification, p. 71. Available at: <http://www.sejm.gov.pl>

to comply with an established order or prohibition.⁸ It should be noted that with regard to the concept of a financial administrative penalty, in court decisions issued under the provisions in force prior to the amendment to the Code of Administrative Procedure, the Act of April 7, 2017 assumed that sanctions in the form of a financial administrative penalty constitute ailment for administrative tort, which should be understood as an act consisting in unlawful action or unlawful failure to take the required action, resulting in violation of the norms of administrative law and threatened by an administrative sanction⁹. It was also pointed out that the relationship between administrative sanctions and the delict of administrative law is accompanied by an assumption that a (financial) administrative penalty is imposed on the entity committing a tort without relation to their guilt, because the liability for this delict is objective. The above position was partly a reflection of the case law of the Polish Constitutional Tribunal, which in issued judgments expressed a view that financial penalties constitute measures aimed at mobilizing entities for timely and correct performance of duties for the state, are automatically applied by law and have preventive meaning. By announcing negative consequences that will occur in the event of a breach of obligations set out in the Act or in an administrative decision, they motivate to perform statutory duties, and the basis for the application of penalties is the mere objective infringement of the law¹⁰. Moreover, the Constitutional Tribunal explained that the administrative penalty is not a consequence of committing a prohibited act, but the result of an unlawful state, and the process of meting out penalties should be seen in the context of the use of administrative powers¹¹. This position also corresponds to the position expressed by the Constitutional Tribunal that in administrative law a sanction plays an important role, because by announcing negative consequences that will

⁸ Ibid., p. 71.

⁹ Cf. Resolution of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 16 May 2016, II GPS 1/16, as well as the judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 18 October 2017, II GSK 134/16 and the verdict of the Provincial Administrative Court in Bydgoszcz of 21 February 2017, II SA / Bd 1005/16, source: Central Database of Decisions of Administrative Courts.

¹⁰ See the judgment of the Constitutional Tribunal of 25 March 2010, P 9/08. Available at: <http://www.trybunal.gov.pl>

¹¹ See the judgment of the Constitutional Tribunal of 31 March 2008, SK 75/06. Available at: <http://www.trybunal.gov.pl>

occur in the event of violation of obligations under administrative directives, it ensures their respect and effective implementation. The sense of administrative punishment lies in compelling to respect orders and prohibitions. Thanks to this, the sanctioning norm motivates the addressees of norms sanctioned to respect the law. The very statutory threat of imposing a financial penalty disciplines the obliged entities, which contributes to the implementation of the goals of enforcing sanctioned obligations, and strengthens the sense of the rule of law¹².

It should be recognized, therefore, that the definition of a financial administrative penalty as adopted in art. 189 b of the Code of Administrative Procedure as to its substance coincides with the meaning given to this concept in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and Polish administrative courts. Nevertheless, the fact of introducing a clearly defined legal definition into the Polish legal order should be positively assessed. Noteworthy is the fact that according to the aforementioned definition – formulated in art. 189 b of the Code of Administrative Procedure – a financial administrative penalty is understood as a monetary penalty set out in the Act, imposed by a public administration authority through an administrative decision.

The legislator has expressly stipulated that only monetary sanctions imposed in the legal form of an administrative decision as a qualified administrative act¹³ are to be classified as a financial administrative penalty, to which the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure will apply. Thus, in the scope of this definition there will be no monetary obligations imposed by the provisions. One can indicate here, for example, fines imposed by way of orders, imposed pursuant to art. 88 the Code of Administrative Procedure on persons who, being obliged to appear personally (Article 51 of the Code of Administrative Procedure), even though the proper summons fails to appear without good reason as a witness or expert or unreasonably refused to testify, for an opinion, the presentation of the subject inspection or participate in other activities, as well as imposed

¹² See the judgment of the Constitutional Tribunal of 15 October 2013, P 26/11. Available at: <http://www.trybunal.gov.pl>

¹³ Cf. MATAN, A. In: ŁASZCZYCA, G., Cz. MARTYSZ and A. MATAN. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warsaw, 2012, no. 2, p. 14.

penalties under the provisions of the Act on enforcement proceedings in administration for coercion,¹⁴ constituting the basic enforcement measure in the administrative execution of non-pecuniary obligations.

As indicated above, before the amendment of the Code of Administrative Procedure, there was no comprehensive regulation in the area of financial administrative penalties in Polish law. The regulations in the above-mentioned scope constituted a kind of a conglomerate of provisions that were dispersed after various normative acts. Provisions defining the grounds for the sentence were found and are still often found in specific acts of substantive administrative law, constituting a legal basis for specific decisions regarding the imposition of a financial administrative penalty. Regulations regarding the application of reliefs in the payment of financial administrative penalties imposed under the provisions of the Code of Administrative Procedure included the Public Finance Act.¹⁵ The cited act in art. 64 regulates the principles of redemption, spreading into installments and postponing the deadline for the payment of public funds constituting non-tax budgetary receivables of a public-law nature, which was also applicable to financial administrative penalties. According to art. 60 point 7 of the Public Finance Act, such penalties — as revenues collected by state and local government budgetary units on the basis of separate acts — are subject to classification as non-tax budgetary receivables¹⁶. In connection with this qualification, in connection with the provisions contained in art. 67 of the Public Finance Act — in the version binding until 31 May 2017 — referring to the proper application of the Code of Administrative Procedure and the provisions of Section III of the Tax Code¹⁷ — to financial administrative penalties applied regulations of the tax procedure on limitation of financial administrative penalties, including interruptions and suspensions of the limitation period. At present, due to the amendment to the provisions of the Public Finance Act, the above-mentioned amending Act of 7 April 2017 and the rename of the current

¹⁴ Act of 17 June 1966 on enforcement proceedings in administration (Journal of Laws of 2017, item 1201, as amended).

¹⁵ Act of 27 August 2009 on public finance (Journal of Laws of 2017, item 2077).

¹⁶ Cf. the judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 2 August 2016, II GSK 308/15, source: Central Database of Decisions of Administrative Courts.

¹⁷ The Act of August 29, 1997. Tax Ordinance (Journal of Laws of 2017, item 201, as amended).

Art. 67 of the Public Finance Act on art. 67 sec. 1 of the Public Finance Act and an additional art. 67 sec. 2 of the Public Finance Act, this Act in the last of the abovementioned provisions states that the provisions of the Act of 14 June 1960 – the Code of Administrative Procedure shall apply to matters concerning financial administrative penalties.

In connection with the introduction in the Code of Administrative Procedure of a collective regulation of financial administrative penalties, the Polish legislator in art. 189a § 1 of the Code of Administrative Procedure introduced a kind of general rule of application in matters of imposing or administering an administrative pecuniary penalty or granting reliefs in its implementation of the provisions of Section IVA of the Code of Administrative Procedure. This principle, however, should not be equated with the general principles of administrative proceedings, formulated in Chapter II of Section I of the Code of Administrative Procedure, which is also entitled “General principles”. In contrast to the general rules of administrative proceedings, the principle introduced in art. 189a § 1 of the Code of Administrative Procedure, does not constitute a certain standard or rule of conduct common to the entire proceedings, regardless of the mode that may be used, generally defining the basic features and assumptions of administrative proceedings.¹⁸ This principle only creates a specific basis for the construction of a legal institution – financial administrative penalties and only in the above scope gives the regulations of the Code of Administrative Procedure a framework and general character, while reserving the condition that separate provisions may contain special regulations, which – according to the content of the art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure – will find priority of application before the Code is regulated. This way of interpreting the provision of art. 189a § 1 and 2 of the Code of Administrative Procedure is reflected in the justification of the amending draft of the Code of Administrative Procedure of 7 April 2017.¹⁹

¹⁸ W kwestii zasad ogólnych KPA por. ROZMARYN, S. O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. *Państwo i Prawo*, 1961, no. 12, p. 889; ADAMIĄK, B. In: ADAMIĄK, BORKOWSKI, op. cit., p. 46–61; SZRENIAWSKI, J. Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa. In: NICZYPÓRUK, J. (ed.). *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.* Lublin, 2010, p. 813.

¹⁹ Sejm Paper No. 1183 – justification, pp. 71-72. Available at: <http://www.sejm.gov.pl>.

It is worth noting that in the mentioned provision of art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure, the legislator within the framework of the enumeration set out in points 1–6 simultaneously divided the regulation on financial administrative penalties into specific subject categories adopted in section IVa of the Code of Administrative Procedure, which are subsequently subject to further regulations of section IVa of the Code of the Administrative Procedure, including the provisions of art. 189d -189k of the Code of Administrative Procedure.

The aforementioned circumstances of the existence of separate regulations in relation to the regulation of Section IVa of the Code of Administrative Procedure shall not, however, result in a total exclusion of the provisions of the Code in connection with the content of art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure.

The legislator within the framework of contained in art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure, in points 1–6 of, enumeration of subject categories in the scope of the regulations concerning financial administrative penalties contained in the Code of Administrative Procedure explicitly stipulated that in the event that specific provisions would include regulations in the individual categories, the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure will apply only with respect to them. In the other categories, regulations of the Code of Administrative Procedure will apply in its entirety.

Against the background of this regulation, doubt can only be caused by the issue of what legal effects will occur in the case of only a fragmented regulation in the specific provisions of one of the subject categories highlighted in art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure, in relation to the scope of its regulation adopted in further provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure. Namely, whether this circumstance will automatically exclude the entire provisions of the Code of Administrative Procedure within a given subject category, or will it only necessitate appropriate modification of the Code of Administrative Procedure referring to a given category within the scope covered by a separate regulation, while with respect to the other, provisions of the Code of Administrative Procedure will apply within the same category.

The justification to the draft indicates that “*If (...) the legislator, in the provisions of separate acts, regulated the issue of administrative penalties comprehensively or regulated a given “fragment” of the subject of the application of administrative penalties, in this particular scope, the Code of Administrative Procedure should be excluded. This does not preclude the application of provisions of the Code of Administrative Procedure with respect to aspects indicated in art. 189a § 2 points 2-6*”. The above would indicate that the regulation of even a “slice” of the regulation of a given subject category, enumerated in art. 189a § 2 of the Code of Administrative Procedure in the scope of separate provisions will exclude the application in this respect of the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure, relevant for this category. Such an interpretation may arouse justified doubts. One can indicate, for example, the regulations regarding the limitation period for financial administrative penalties and the interruption or suspension of this term, contained in art. 189 g § 3 and art. 189j of the Code of Administrative Procedure. It is possible to imagine a situation that the special regulation will modify the Code of Administrative Procedure in the scope specified in art. 189 g § 3 of the Code of Administrative Procedure, a 5-year limitation period, not mentioning the issue of interruption or suspension of such a period. Due to the fact that regarding financial administrative penalties, the provisions of the Tax Ordinance could no longer be applied – pursuant to art. 67 sec. 2 UFP – assuming that the regulation in specific regulations of only a “section” of the regulation, i.e. the limitation period, would at the same time exclude the application of all provisions of the Code of Administrative Procedure concerning the subject category specified in art. 189 § 2 point 4 of the Code of Administrative Procedure – limitation periods for enforcement of financial administrative penalties, would cause no regulations regarding the interruption or suspension of the limitation period would apply to a given financial penalty, which seems too far-reaching. It seems, therefore, that it should be assumed that in the case of regulating only a specific section of a regulation on the subject category regulated in the Code of Administrative Procedure, only the provision of the Code of Administrative Procedure corresponding to this “section” of regulation should be excluded.

Regarding the regulation of art. 189 § 2 of the Code of Administrative Procedure, it can also be indicated that the highlighted subject categories enumerated in art. 189a § 2 points 1-6 of the Code of Administrative Procedure, on the one hand, can form a compact and relatively coherent whole. On the other hand, in the case of special regulations, categories may be independent of each other and constitute an element of regulation of the Code of Administrative Procedure applicable in conjunction with separate provisions. The individual categories, however, are not of a separate nature. They do not create any independent and separate whole not related to other subject categories or their equivalents in specific provisions. The lack of appropriate regulation in specific provisions in relation to all or individual subject categories will cause the necessity to apply respectively the provisions of section IVa of the Code of Administrative Procedure within the above-mentioned scope.

At the end of the considerations regarding the administrative institution of financial administrative penalties, one can also point out that in relation to the provisions of the Code of Administrative Procedure regarding such subject categories as the grounds for a financial administrative penalty and withdrawal from the imposition of a financial administrative penalty or issuing a caution, and granting reliefs in the execution of a financial administrative penalty should be indicated that the scope of the Polish general administrative procedure is no longer uniform, because in addition to the classical procedural regulation, material regulations have also been introduced by the above-mentioned subject categories in the regulation of the Code of Administrative Procedure. The above, as indicated in the doctrine of Polish administrative law, is a consequence of the lack of codification in Poland of substantive administrative law, as well as the failure to undertake attempts to regulate the statutory general principles of administrative law.²⁰ The substantive nature of the regulation seems to have been perceived by the legislator himself in connection with the abovementioned fact of deleting from the initial part of the art. 1 of the Code of Administrative Procedure: “*The Code of Administrative Procedure norms the proceedings:*” of the word “proceeding” and transferring it to the initial content of the existing

²⁰ ADAMIAK. In: ADAMIAK, BORKOWSKI, op. cit., p. 950–951.

points 1—4, and omitting this word in the enumeration contained in points 5 and 6 of Art. 1 of the Code of Administrative Procedure. Stipulated in art. 1 point 5 of the Code of Administrative Procedure imposing or administering financial administrative penalties or granting reliefs in their implementation occurs in the specified in art. 1 point 1 of the Code of Administrative Procedure, proceedings before public administration authorities in individual matters resolved through administrative decisions belonging to these authorities. In spite of the perceived advisability of a comprehensive regulation of financial administrative penalties, it does not seem that the applicable law in this respect is a procedural act. Still more doubts arise from the detailed regulations concerning individual categories of financial administrative penalties, contained in art. 189d–189k of the Code of Administrative Procedure, which, due to the volume framework of this study, could not be subjected to detailed analysis.

Contact – e-mail

mmichalak@mec.univ.szczecin.pl

Odpovědnost za přestupky vojáků

Adam Ondruch

Vojenská policie, Ministerstvo obrany, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje odpovědnosti za přestupky vojáků z povolání. Této velmi specifické oblasti správního trestání nevěnuje odborná právní literatura příliš pozornosti, a pokud ano, tak nabízí pouhý zjednodušený model, ve kterém často zaměňuje kázeňské přestupky s tzv. jednáním vojáka označeným za přestupek ve zvláštním právním předpise. V praxi tak v důsledku aplikace tohoto modelu dochází nezdědky k nezákonné aplikaci právních předpisů. Tomuto nesprávnému pohledu nahrává i liknavý přístup zákonodárce, který i přes dlouho připravovanou reformu správního trestání neodstraňuje legislativně-technicky ne příliš zdařilou úpravu předchozí právní úpravy.

Keywords in original language

Přestupek; kázeňský přestupek; disciplinární delikt; kázeňská pravomoc; správní trestání; vojáci.

Abstract

This article deals with responsibility for the misconduct of soldiers. This very specific area of administrative punishment does not pay too much attention to legal literature, and if so, offers a simplified model in which it often confuses disciplinary offenses with the so-called soldier's misdemeanors as a violation under a special legal regulation. With this simplified model, a number of legal advisers to military commanders are also working in practice, which is why illegal law enforcement often happens. This mistaken view is also borne out by the lax approach of the legislature, which, despite the long-awaited reform of administrative punishment, does not remove the legislative and technical modest modification of the previous legislation.

Keywords

Misconduct; Disciplinary Offenses; Disciplinary Authority; Administrative Punishment; Soldiers.

1 Úvod

Odborná právní literatura nevěnuje příliš pozornosti velmi specifické oblasti odpovědnosti za přestupky vojáků z povolání. Stěží lze okrajový zájem vyčítat akademikům. Profesionální vojsko v současné době čítá zhruba 23.000 vojáků. Tento zanedbatelný zlomek české populace, jenž je diskutovanou oblastí přímo dotčen, ji bohužel činí okrajovou sám o sobě.

V souvislosti s reformou správního trestání rezonují spíše komentáře a úvahy věnující se snaze zákonodárce o sjednocení úpravy správních deliktů, nového pojetí odpovědnosti za přestupky právnických osob či např. prodloužení lhůt pro projednání přestupků. Tím spíše zůstává v těchto dnech upozaděn zájem o oblast odpovědnosti za přestupky vojáků, když v zásadě koncept ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**Zákon č. 200/1990 Sb.**“), nachází svůj téměř obdobný ekvivalent v ust. § 4 odst. 5 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**Zákon č. 250/2016 Sb.**“)

Tato odkazující norma se zdánlivě jeví jednoznačně a nezbuzuje žádné pochybnosti. Má se jednat o tradiční exempci určité skupiny osob (vojáků) z osobní působnosti zákona č. 250/2016 Sb. Zevrubné a kritické seznámení s jiným zákonem, kterým je zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon č. 221/1999 Sb.**“) však dokazuje, že ten neobsahuje zvláštní postup pro projednání přestupků těchto osob, nýbrž pouze postup pro projednání kázeňských přestupků.

Cílem tohoto příspěvku je seznámit čtenáře s velmi nepřehlednou právní úpravou přestupků a kázeňských přestupků vojáků v obou shora citovaných právních předpisech, která i přes dlouho připravovanou reformu správního trestání neodstraňuje nedokonalosti předchozí právní úpravy a nerespektuje ani stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu.

S ohledem na rozsah příspěvku není věnována pozornost zcela novému ust. § 4 odst. 6 zákona č. 250/2016 Sb. Toto ustanovení si v budoucnu jistě zaslouží pozornost v samostatném příspěvku.

2 Kapitola první

V resortu ministerstva obrany je částečně vinou zákonodárce a částečně vinou dlouholetého nekritického přístupu aplikujících orgánů hluboce zakoreněn velmi zjednodušený pohled na oblast kázeňského práva vojáků. Pojmy kázeňský přestupek a přestupek bývají téměř plošně napříč všemi vojenskými útvarů užívány *promiscue*, ačkoli oba termíny spolu není radno zaměňovat, stejně jako není radno zaměňovat na půdě Evropské unie pomazánkové máslo s máslem.

Pokud je tématem příspěvku odpovědnost za přestupky vojáků, je *stricto sensu* přestupkem vojáka myšlen přestupek ve smyslu ust. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., tedy společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. A to bez ohledu na to, zda ke spáchání přestupku došlo při výkonu služby vojáka anebo v době jeho osobního volna. Vojákem, resp. osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci (dále jen „**Voják**“), se rozumí občan, který vojenskou činnou službu vykonává jako svoje zaměstnání.¹

Formálně správně a literou zákona č. 250/2016 Sb. by bylo záhodno přestupek spáchaný vojákem důsledně označovat jako *jednání, které má znaky přestupku*.² Pojem jednání, které má znaky přestupku se tradičně vztahuje k určitým skupinám osob (zvláštních subjektů), na něž se aplikují pravidla hmotněprávní či procesněprávní exempce z působnosti zákona.³ Exempce se vztahuje třeba na osoby požívající výsad a imunit podle jiného zákona nebo mezinárodního práva. Jejich případné jednání, které by jinak naplňovalo skutkovou podstatu přestupku, nelze vůbec jako přestupek projednat.

¹ Srov. ust. § 2 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb. V příspěvku není věnována pozornost odpovědnosti za přestupky a kázeňské přestupky vojáků v záloze ve službě ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze (zde srov. ust. § 17).

² Srov. dikci ust. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. Tento právní předpis neuzivá termínu *jednání, které má znaky přestupku*, nýbrž *jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise*.

³ Srov. ust. § 4 zákona č. 250/2016 Sb.

Je tedy logické, že zákonodárce takové jednání označuje s notnou dávkou opatrností pouze jako jednání, které má znaky přestupku namísto tvrdého označení přestupku.

Exempci podléhají i osoby uvedené v ust. § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb. Toto ustanovení ovšem nezabavuje osoby odpovědnosti za přestupky, resp. za jednání, které má znaky přestupku. Na rozdíl od osob požívajících výsad a imunit se jejich jednání, které má znaky přestupku projedná, ale v režimu jiných právních předpisů, ne jako přestupek podle zákona č. 250/2016 Sb. Vůli předkladatele zákona a zákonodárce bylo svěřit projednávání jednání, které má znaky přestupku osob uvedených v ust. § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb. zvláštním orgánům rozhodujícími o disciplinárních deliktech v disciplinárních řízeních.⁴

Z toho důvodu by se jevilo logicky označovat i toto jednání pouze za jednání, které má znaky přestupku namísto tvrdého označení přestupku, když se předpokládá, že tato jednání budou projednána jako disciplinární delikty (kázeňské přestupky).⁵ Přesto budu dále v textu především z úsporných důvodů užívat ve vztahu k vojákům pojmu přestupku namísto košatého jednání, které má znaky přestupku. Jak ale bude uvedeno dále v textu, označení přestupek je ve vztahu k vojákům dost možná i výstižnější.

3 Kapitola druhá

Přenesu-li nyní zájem od ust. § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb. k zákonu č. 221/1999 Sb. musím zprvu upozornit na úpravu kázeňské pravomoci v tomto právním předpise. Ta je upravena v části třetí, hlavě III. (§ 50–58).

⁴ Srov. *Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich č. 555/0*, 2015 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Poslední změna 16. 7. 2015, s. 139 [cit. 14. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0>. „*Osobní působnost zákona ve vztahu k jednání, které má znaky přestupku, vychází ze současného stavu. I nadále se tedy bude jednání, které má znaky přestupku, kterého se dopustí (...) osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci (...), projednávat podle jiných zákonů, tedy podle zákona (...) č. 221/1999 Sb. (...)*“

⁵ Částečnou procesní exempci požívají za podmínek ust. § 4 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb. poslanci a senátoři. Těm je dána možnost volby. Jejich přestupky se projednávají podle zákona č. 250/2016 Sb., pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku (správní orgán) o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle jiných zákonů. Zřejmě z důvodu volby a (předpokládané) faktické možnosti projednat přestupek jako pravý přestupek v režimu zákona č. 250/2016 Sb. označuje zákonodárce přestupky poslanců a senátorů natvrdo jako přestupky, nikoli jako jednání, které má znaky přestupku.

Kázeňskou pravomocí se dle ust. § 50 odst. 1 rozumí právo udělovat kázeňské odměny a ukládat kázeňské tresty. Vzhledem k tomu, že se v tomto příspěvku nebudu žádným způsobem věnovat oblasti kázeňského odměňování, postačí, zdůrazním-li, že se kázeňskou pravomocí rozumí právo ukládat kázeňské tresty, které budou jakýmsi leitmotivem mých úvah. Kázeňskou pravomoc mají v celém rozsahu prezident republiky a ministr obrany a dále v rozsahu stanoveném ve vojenských řádech⁶ služební orgány a nadřízení, které zákonodárce souhrnně označuje legislativní zkratkou jako orgány s kázeňskou pravomocí.

Taxativní výčet kázeňských trestů je obsažen v ust. § 53 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. Na rozdíl od zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon č. 361/2003 Sb.**“), který upravuje kázeňskou pravomoc služebních orgánů ve vztahu k příslušníkům bezpečnostních sborů, obsahuje zákon č. 221/1999 Sb. pouze kázeňské tresty sui generis, které lze v souladu s ust. § 53 odst. 1 uložit pouze za kázeňské přestupky podle ust. § 51 odst. 1, nikoli za přestupek (resp. jednání, které má znaky přestupku).⁷

Kázeňský přestupek je v zákoně č. 221/1999 Sb. vymezen velmi vágně. Podle ust. § 51 odst. 1 se kázeňským přestupkem rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního zákona.⁸ Absentuje tedy např. jednoznačné vymezení vztahu k přestupkům (resp. jednáním, které mají znaky přestupků) či výslovné vyjádření objektu (zájmu chráněného tímto ustanovením).

⁶ Podrobná úprava kázeňského práva je upravena v Základním řádu ozbrojených sil České republiky (tzv. Zákl-1). Zůstává ovšem další neméně zajímavou otázkou, do jaké míry jsou ustanovení Zákl-1 závazná např. pro vojáky zařazené u Vojenské policie nebo Vojenského zpravodajství, když obě tyto složky nejsou součástí ozbrojených sil České republiky a nejsou na její struktuře jakkoli závislé, nýbrž jsou přímými součástmi ministerstva obrany. K tomu srov. ust. § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů a dále též ust. § 6 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii), ve znění pozdějších předpisů a ust. § 4 odst. 4 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Srov. ust. § 51 zákona č. 361/2003 Sb.

⁸ V této souvislosti srov. ust. § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.: „*Kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*“

Kázeňské přestupky bývají právní teorií řazeny mezi tzv. správní (či též veřejné) disciplinární delikty fyzických osob, kterým v důsledku jejich zvláštního právního (zde služebního) vztahu k určité instituci (zde státu) vyplývají zvláštní práva a povinnosti.⁹

Základní povinnosti vojáků jsou formulovány např. v ust. § 48 či § 49 zákona č. 221/1999 Sb. Přirozeně, že se povinností vojáků objevují i v jiných právních předpisech, např. zákoně č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů či v řadě vnitřních předpisů a rozkazů nadřízených. V důsledku porušení těchto povinností může dojít k vyvození odpovědnosti za kázeňský přestupek. Objektem kázeňských přestupků (disciplinárních deliktů) je logicky disciplína, kázeň či obecně pořádek uvnitř instituce, ale také třeba profesní etika či důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.¹⁰ Kázeňské přestupky podle ust. § 51 odst. 1 lze tedy i bez nadsázky označit za jakési ryzí, pravé a nefalšované kázeňské přestupky.

Kázeňské tresty (§ 53) ukládané za kázeňské přestupky (§ 51 odst. 1) se ukládají v rámci řízení ve věci služebního poměru o uložení kázeňského trestu podle ust. § 145 odst. 1 písm. o) zákona č. 221/1999 Sb. Na řízení ve věcech služebního poměru se v souladu s ust. § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon č. 500/2004 Sb.**“) subsidiárně použije správní řád s vyloučením některých jeho ustanovení podle ust. § 144 zákona č. 221/1999 Sb.¹¹ Na řízení o uložení kázeňského trestu se aplikují pravidla pro ukládání kázeňských trestů stanovená v ust. § 54–57 zákona č. 221/1999 Sb. Tento zákon však neobsahuje tak podrobnou úpravu řízení ve věcech služebního poměru jako zákon č. 361/2003 Sb.¹² Namísto toho zákon zmocňuje prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil, aby stanovil ve vojenském řádu

⁹ Srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 145. ISBN 978-80-7400-567-1.

¹⁰ Zatímco zákon č. 361/2003 Sb. v ust. § 46 stanoví, že služební kázeň spočívá v nestranném, řádném a svědomitém plnění služebních povinností příslušníka, které pro něj vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů, zákon č. 221/1999 Sb. definici kázně neobsahuje, pouze podzákoný právní předpis Zákl-1 v čl. 99 stanoví, že vojenská kázeň spočívá v řádném plnění povinností vojáka.

¹¹ Více o řízeních ve věcech služebního poměru viz např. VEDRAL, J. Zákon o státní službě, správní řád a soudní řád správní. In: *ASPI [právní informační systém]*. Praha: Wolters Kluwer ČR [cit. 8. 1. 2018]. ASPI ID LIT211618CZ.

¹² Srov. ust. § 169 a násl., zejm. pak ust. § 186 a násl.

podrobnou úpravu vojenského kázeňského práva,¹³ což však nepovažují za zcela šťastné řešení.

4 Kapitola třetí

Kromě shora popsaných ryzích kázeňských přestupků (§ 51 odst. 1) projednávaných orgány s kázeňskou pravomocí z titulu kázeňské pravomoci (§ 50 odst. 1) v rámci řízení o uložení kázeňského trestu [§ 145 odst. 1 písm. o)] je stejným orgánům zákonem svěřeno projednat i veškeré přestupky vojáků. Zmocnění vyplývá jednak z ust. § 4 odst. 5 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., jednak z ust. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. V praxi bývají tyto přestupky označovány jako tzv. dvojkové (od odst. 2) kázeňské přestupky.

Orgány s kázeňskou pravomocí se běžně setkávají s projednáváním přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (dále též „**Dopravní přestupky**“), přestupků proti občanskému soužití, přestupků proti majetku, ale též přestupků na úseku stavebního zákona či zákona o myslivosti apod., jejímiž objekty (resp. zákonem chráněnými zájmy) jsou bezpečný a plynulý provoz na pozemních komunikacích, dále zdraví, čest, či poklidné občanské soužití atd. Není sporu o tom, že skutkové podstaty jednotlivých přestupků primárně chrání objekty jiné nežli služební kázeň vojáků.

Po seznámení se s větou první ust. § 51 odst. 2, by však neměly vznikat zásadní aplikačně-teoretické pochybnosti o tom, že služební orgány (resp. orgány s kázeňskou pravomocí) vyřídí přestupek vojáka stejně jako kázeňský přestupek v řízení o uložení kázeňského trestu.

Dále lze tyto závěry podpořit jednoznačnými komentáři v odborných publikacích. Např. Roman Kočí uvádí: „Z osobní působnosti jsou z praktických důvodů vyloučeny i některé skupiny osob ve služebním poměru (...) Platí, že jednání, které má znaky přestupku, kterého se dopustí (...) osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci (...) se projednává podle jiných zákonů (...) Tyto osoby nemají na výběr, zda se jejich protiprávní jednání projedná jako přestupek podle zákona nebo podle jiných výše uvedených speciálních zákonů; odpovědnost těchto osob za spáchané protiprávní jednání se bude vždy posuzovat podle uvedených speciálních zákonů (...)“¹⁴ Helena Kučerová s Evou

¹³ Srov. ust. § 50 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁴ Srov. KOČÍ, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, s. 21. ISBN 978-80-7502-207-3.

Horzinkovou jdou dokonce ve svých úvahách dál a uvádějí: „(...) jejich protiprávní jednání se pak posuzuje jako disciplinární delikt (kárné provinění) vyplývající ze zvláštních právních předpisů. Jejich protiprávní jednání má znaky přestupku, ale jedná se o disciplinární delikt, který projednává orgán s kázeňskou pravomocí a ukládá správní trest podle jiných zákonů.“¹⁵ Takto bych mohl citovat řadu dalších autorů. Situace se tedy zdá být poměrně přehledná.

5 Kapitola čtvrtá

Situace ovšem zůstává přehlednou, dokud si neuvědomíme, že zákon č. 221/1999 Sb. upravuje pouze řízení o uložení kázeňského trestu a že kázeňský trest lze v souladu s ust. § 53 odst. uložit pouze za kázeňské přestupky podle ust. § 51 odst. 1, a že celá hlava III. (§ 50–58) upravující kázeňskou pravomoc se vztahuje výlučně ke kázeňským přestupkům podle ust. § 51 odst. 1, když jak bylo shora uvedeno, kázeňskou pravomocí se dle ust. § 50 odst. 1 rozumí právo ukládat kázeňské tresty.

Vzhledem k jednoznačně vymezenému pojmu kázeňské pravomoci si dovolím tvrdit, že projednávání přestupků vojáků (§ 51 odst. 2) není na rozdíl od projednávání kázeňských přestupků (§ 51 odst. 1) projevem kázeňské pravomoci orgánů s kázeňskou pravomocí, nýbrž výkonem zvláštní věcné příslušnosti služebních orgánů (resp. orgánů s kázeňskou pravomocí) k projednání přestupků vojáků. I z toho důvodu se mi nejeví zcela vhodné označovat orgány příslušné k projednání přestupků vojáků jako orgány s kázeňskou pravomocí, když takové označení může svádět k tomu, že tyto orgány projednávají přestupky vojáků (§ 51 odst. 2) z titulu kázeňské pravomoci. Tak tomu však v podmínkách zákona č. 221/1999 Sb. není, byť jsem si vědom systematického zařazení ust. § 51 odst. 2 v hlavě III. zákona č. 221/1999 Sb.

Tím zajímavý příběh rozhodně nekončí. Ust. § 51 odst. 2 obsahuje i větu druhou. Podle té orgány s kázeňskou pravomocí přestupek vojáka projednají a ukládají za něj správní tresty a ochranná opatření podle zvláštních právních předpisů s odkazem na poznámku pod čarou odkazující na zákon č. 250/2016 Sb. Ano, na zákon, podle něhož se má přestupek vojáka projednat podle zákona č. 221/1999 Sb.

¹⁵ KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 55. ISBN 978-80-7502-211-0.

Na straně jedné tak věta první ust. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. stanovuje, že se přestupek vojáka vyřídí jako kázeňský přestupek (jakkoli to není s ohledem na vše shora uvedené dost možné), aby na straně druhé věta druhá téhož ustanovení stanovila, že se takový přestupek projednává a ukládá za něj správní tresty a ochranná opatření podle zvláštních právních předpisů, myšleno zákona č. 250/2016 Sb. Koncept vskutku nelogický, zmatečný a vzájemně rozporný. Stěžejní otázkou zůstává, co tím zákonodárce vlastně myslel.

Předpokládám, že nikoho nepřekvapím, poukáží-li na to, že se tímto fenoménem a neutěšeným právním stavem zabýval již v minulosti Nejvyšší správní soud ve vztahu k v té době účinnému ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb.

Nejvyšší správní soud se ve svém Rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 71/2010-71, zabýval kasační stížností bývalého vojáka (dále jen „**Stěžovatel**“), který se domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze. V předcházejícím řízení o přestupku uznal ředitel Vojenského zpravodajství rozhodnutím vydaným podle ust. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. stěžovatele coby vojáka z povolání vinným ze spáchání dopravního přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., kterého se dopustil porušením několika ustanovení zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „**Zákon č. 361/2000 Sb.**“)

Nejvyšší správní soud se musel vypořádat mj. s námitkou stěžovatele, že projednávaný přestupek se podle zákona č. 221/1999 Sb. považuje za kázeňský přestupek, o kterém má správní orgán (zde služební orgán, resp. orgán s kázeňskou pravomocí) podle ust. 55 téhož zákona (v té době účinném znění) rozhodnout do 30 dnů od doby, kdy se o jeho spáchání doví, resp. kdy se doví o výsledku šetření jiného orgánu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí uvedl mj. následující: „*[14] I přes legislativně-technicky nepřilíš zdatřilé řešení, kdy na sebe dva zákony vzájemně odkazují, lze dovodit, že v případě, že se jednání označené za přestupek v zákoně o přestupcích dopustí voják z povolání, posuzují dané jednání orgány s kázeňskou pravomocí stanovené v zákoně o vojácích z povolání, které však při tom postupují podle zákona o přestupcích. Pro takové řízení jsou zároveň rozhodné lhůty stanovené v posledně uvedeném zákoně.*

To je patrné již ze systematiky a důkce zákona o vojácích z povolání. Ten nejprve v ustanovení § 51 odst. 2 stanoví, že za takový přestupek se ukládají sankce a ochranná opatření podle zvláštních právních předpisů, aby poté v § 53 vymezil kázeňské tresty, které se ukládají za kázeňské přestupky podle § 51 odst. 1 cit. zákona. Ustanovení § 55 a § 57 zákona o vojácích z povolání následně stanoví lhůty pro uložení kázeňských trestů. Je tedy zřejmé, že lhůty uvedené v zákoně o vojácích z povolání dopadají pouze na projednání kázeňských přestupků podle § 51 odst. 1 téhož zákona, zatímco pro projednání přestupků podle § 51 odst. 2 cit. Zákona je rozhodná lhůta stanovená v zákoně o přestupcích.“ Nejvyšší správní soud dále uvedl: „I přes drobné odchylky mezi úpravami obsaženými v zákoně o vojácích z povolání a v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů tak je zřejmé, že oba zákony vycházejí ze stejné logiky: kázeňské přestupky a jednání, mající znaky přestupku, posuzují tytéž orgány, avšak v do jisté míry odlišném procesním režimu.“

Není důvod pochybovat o tom, že tato pravidla jsou aplikovatelná i ve vztahu k novému zákonu č. 250/2016 Sb. Slovy Nejvyššího správního soudu lze označit i současnou právní úpravu, kdy na sebe dva zákony vzájemně odkazují za legislativně-technicky nepřilíš zdařilé řešení. K tomu lze dále připočíst velmi nešťastně formulovanou větu první ust. § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., kterou je nutné ve světle shora citovaného rozhodnutí vykládat pouze tím způsobem, že přestupky vojáků vyřizují tytéž orgány, které rozhodují o kázeňských přestupcích. Není ale pravdou, že by se přestupky vojáků projednávaly jako kázeňské přestupky, nebo že by dokonce byly kázeňskými přestupky. Nesouhlasím tedy ani s tím, co uvádí mj. R. Kočí, či H. Kučerová s E. Horzinkovou.

Ve skutečnosti tak vojáci exempci z osobní působnosti zákona č. 250/2016 Sb. nepodléhají. Jejich jednání, které má znaky přestupku se ve všech ohledech posuzuje a projednává podle zákona č. 250/2016 Sb. a souvisejících právních předpisů pouze s jednou jedinou výjimkou, a to, že tato jednání projednají služební orgány (resp. orgány s kázeňskou pravomocí, jakkoli s tímto označením ve vztahu k projednání přestupků vojáků nesouhlasím), namísto jinak příslušných správních orgánů.

Ust. § 4 odst. 5 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. tak v podstatě také není pravdivé. Pokud chtěl zákonodárce svěřit projednávání přestupků vojáků služebním orgánům, ale v režimu zákona č. 250/2016 Sb., šlo to zajisté provést elegantnějším způsobem, který by nevyvolával tolik otázek.

6 Kapitola pátá

Problém, na který ovšem chci v tomto příspěvku poukázat, nespočívá pouze v kosmetickém označení kázeňských přestupků (§ 51 odst. 1) a přestupků vojáků (§ 51 odst. 2). Hmotněprávní a procesní normy upravují oba instituty a jejich procedurální stránku značně odlišně. Přestože si netroufám tvrdit, že by mezi kázeňským přestupkem (§ 51 odst. 1) a přestupkem vojáka (§ 51 odst. 2) existoval vztah obecného a speciálního, jsem toho názoru, že naplní-li voják svým jednáním skutkovou podstatu přestupku, je nutné takové jednání vždy projednat jako přestupek (§ 51 odst. 2). To dovozují především ze samotného ustanovení § 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. Tomuto názoru však odporují třeba ust. § 76 odst. 1 písm. j) a ust. § 86 odst. 1 písm. l) zákona č. 250/2016 Sb., která nepřímou předpokládají možnost projednání takového jednání (resp. skutku) jako kázeňského přestupku. Pokud by ale možnost volby režimu právního předpisu byla postavena toliko na libovůli služebních orgánů (resp. orgánů s kázeňskou pravomocí), nikoli právnímu předpisu, odporovalo by to především principům právní jistoty, legitimního očekávání nebo třeba rovnosti (vojáků). Projednáním např. dopravního přestupku v režimu řízení o uložení kázeňského trestu namísto řízení o přestupku, by se řidič (pachatel) mohl vyhnout vyjma příslušného správního trestu též bodovému hodnocení ve smyslu ust. § 123a a násl. zákona č. 361/2000 Sb. nebo kupř. projednání přestupku proti občanskému soužití či proti majetku v režimu řízení o uložení kázeňského trestu by nutně vedlo přímo k porušení práva na spravedlivý proces poškozených či osob přímo postužených spácháním přestupku, když zákon č. 221/1999 Sb. žádným způsobem neupravuje tak specifické záruky těchto osob, jako zákon č. 250/2016 Sb.

Mimo to, oba režimy podléhají odlišné ústavní ochraně z pohledu práva na spravedlivý proces, jak ho zaručuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“), která tvoří součást ústavního pořádku České republiky.

S odkazy na stávající judikaturu jak českých soudů,¹⁶ tak Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“),¹⁷ lze provedením tzv. Engelova testu¹⁸ dojít k závěru, že zatímco rozhodování o přestupku lze z hlediska lidsko-právních záruk považovat v zásadě za rozhodování o obvinění trestním,¹⁹ kázeňské řízení (resp. řízení o uložení kázeňského trestu tak, jak je upraveno v zákoně č. 221/1999 Sb.) nepředstavuje řízení o trestním obvinění v ústavněprávním smyslu.^{20, 21}

S tím souvisejí i úvahy o tom, zda lze jedním skutkem naplnit jak skutkovou podstatu kázeňského přestupku na straně jedné, tak přestupku na straně druhé. Pavel Mates a kol. tvrdí, že nejen že to možné je, s čím se dá nesporně souhlasit, ale že je dokonce možný i současný postih za oba správní delikty, aniž by došlo k porušení ústavního principu a jedné ze základních zásad trestního práva *ne bis in idem*, a to především z důvodu, že se nejedná o totéž, když se oba správní delikty liší především svými objekty.²² Řešení této otázky podle mě nemá tak jednoduché řešení a nelze je takto obecně uplatnit na všechny myslitelné případy.

7 Závěr

Je patrné, že současný koncept správního trestání vojáků má řadu nedostatků a nevýhod. Pro vojáky může být v zásadě nevýhodné, že o jejich přestupcích rozhodují tytéž orgány, které rozhodují o jejich personálních, služebních či finančních záležitostech. Pro poškozené či osoby přímo postižené spácháním přestupku (ale též pro služební orgány) může být nevýhodou, že jednotlivé procesní úkony, dokazování apod. probíhají v místě vojenských posádek, které jsou často velmi vzdálené od místa spáchání přestupku. Nelze

¹⁶ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77.

¹⁷ Srov. např. Rozhodnutí Velkého senátu ve věci *Zolotukhin proti Rusku* ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03.

¹⁸ Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71 nebo Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57.

¹⁹ Srov. GRIVNA, T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu), *Správní právo*, roč. 2014, č. 1–2, s. 58–64.

²⁰ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

²¹ Srov. kupř. Rozsudek ze dne 9. 1. 2013 ve věci *Volkov proti Ukrajině*, stížnost č. 21722/11.

²² Srov. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 146. ISBN 978-80-7400-567-1.

těž vyloučit, že tyto osoby mohou mít jakékoli předsudky stran nestranného rozhodování služebních orgánů. Stejně předsudky pak logicky mohou mít i samotní vojáci.

Odhlédnuvši od všech shora popsaných či jen naznačených palčivých otázek, které doprovází úpravu správního trestání vojáků, by měl zákonodárce namísto kosmetické novelizace právní úpravy do budoucna především zvážit, zda je vůbec nutné svěřovat přestupkovou agendu služebním orgánům (resp. orgánům s kázeňskou pravomocí).

Podle Heleny Práškové je (bylo) důvodem pro exempci osob vojáků a příslušníků bezpečnostních sborů představa o nutnosti chránit nezávislý výkon služby a činností, které jsou vykonávány zejména v oblasti vnitřní a vnější bezpečnosti státu. Souhlasím s H. Práškovou, že tomu ovšem odporuje skutečnost, že exempce se týká všech přestupků, tedy i těch, které s výkonem služby nemají žádnou souvislost, čím lze předpoklad předchozí věty považovat za překonaný.²³

Literature

KOČÍ, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzhledy rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-207-3.

KUČEROVÁ, H. a E. HORZINKOVÁ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0.

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8.

Contact – e-mail

ondruch@xtrail.cz

²³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 117. ISBN 978-80-7400-456-8.

Can Abuse of Rights Be a Fundament of Administrative Punishment?¹

Jerzy Parchomiuk

Department of Administrative Law, John Paul II Catholic University
of Lublin, Poland

Abstract

The principle of legal certainty is the key determinant of the creation and application of administrative sanctions. The sanctioning rules must be stable and must describe precise the criteria of offences. On the other hand, the concept of abuse of rights is very strongly determined in axiological terms. By applying it, we rely on evaluations. Naturally, evaluations are of a subjective nature and therefore they are vague. Since the construct of abuse of rights raises objections from the point of view of the principle of legal certainty, here comes the question: can we use the concept of abuse of rights in constructing administrative sanctions?

Keywords

Abuse of Rights; Legal Certainty; Administrative Sanctions.

1 Introduction

First, it is necessary to explain the nature of the question specified in the title.

The value of legal certainty plays a key role in constructing and applying an administrative sanction. The certainty of a legal regulation, which introduces administrative sanctions requires that an individual must be fully aware of the scope of the offence and what sanctions may be imposed on him/her due to the offence. On the other hand, we have the construct of abuse of rights, the role of which is to give the strict, rigid regulations the necessary flexibility. The concept of abuse of rights is very strongly determined

¹ The paper was prepared as part of the research project „Abuse of Rights in Administrative Law“, financed from funds of the National Science Centre, Poland (Ref. UMO-2015/17/B/HS5/00430).

in axiological terms. By applying it, we rely on evaluations. Naturally, evaluations are of a subjective nature and therefore they are vague. The construct of abuse of rights (especially in administrative law) raises objections from the point of view of the principle of legal certainty. In my paper below I will try to answer the question: can we use the concept of abuse of rights in constructing administrative sanctions?

2 Abuse of rights as an element of the legal construct of administrative sanction

I am going to begin with discussing some examples where abuse of rights is used as a structural element for the creation of an administrative sanction. The first group are the sanctions for the abuse of the right to support from EU funds (including farming subsidies). In this case, the abuse involves creating artificial conditions in order to obtain financial benefits (payments) in a manner inconsistent with the ratio legis of the regulations setting out such forms of support.

An example of such legislation may be Article 4.3 of Council Regulation No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests². In view of this provision: acts which are established to have as their purpose the obtaining of an advantage contrary to the objectives of the Community law applicable in the case by artificially creating the conditions required for obtaining that advantage shall result, as the case shall be, either in failure to obtain the advantage or in its withdrawal.

Another example based on a similar clause prohibiting the abuse of rights is Article 11.4 of Regulation No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008

² [1995] OJ L 312/1. See also Art. 145 Commission Implementing Regulation (EU) No 543/2011 of 7 June 2011 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1234/2007 in respect of the fruit and vegetables and processed fruit and vegetables sectors ([2011] OJ L 157/1) and – no longer in force: Art. 4.8 Commission Regulation (EU) No 65/2011 of 27 January 2011 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1698/2005, as regards the implementation of control procedures as well as cross-compliance in respect of rural development support measures ([2011] OJ L 25/8).

and Council Regulation (EC) No 73/2009³. According to this provision, no advantage by means of avoiding reductions of the payment shall be granted in favour of farmers in respect of whom it is established that they artificially created, after 18 October 2011, the conditions to avoid the effects of this Article. Likewise, Article 61.4 provides that: no advantage provided for under this Title shall be granted in favour of farmers in respect of whom it is established that they artificially created, after 18 October 2011, the conditions to benefit from the small farmers scheme.

In these examples, we are dealing with the use of the construct of abuse of rights in the creation of an administrative sanction. The sanction is to deprive of or to reduce the payments, and it is addressed to a person who commits a sort of deception, artificially creating conditions for the support. In other words, the person abuses the right to be granted support, because he or she wants to use them in a manner inconsistent with the purpose of the given support system, contrary to the will of the EU legislature.

The example from completely different sphere is administrative sanctions for the abuse of the right of action, in other words: abuse of the right to legal protection as part of judicial review of public administration.

First, we need explain that abuse of the right of action is understood as the exercise of the right to legal protection before court in a manner inconsistent with the purpose for which it was granted. Abuse of right involves bringing a complaint to court in order not to obtain actual legal protection, but to harm the opponent party in the trial or to proceed in any manner that is unacceptable from the point of view of the fundamental values of fair trial⁴.

The abusive exercise of procedural rights, including the right of action, may have specific financial implications: in the form of trial costs to be borne by the opponent, and sometimes financial losses in excess of these costs, and also public costs related to the action in cases where there is no actual need for legal protection.

Therefore there are also measures of a financial nature to combat abusive behaviour during trials. In some countries, financial sanctions for abuse

³ [2009] OJ L 347/608.

⁴ TARUFFO, Michael. Abuse of procedural rights: general report. In: TARUFFO, M. (ed.). *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*. The Hague: Kluwer Law Internat., 1999, p. 8–10, 13–14.

of the right of action take the form of direct financial sanctions (fines) against those committing abusive behaviour. For example, French regulations (art. R741-12 *Code de justice administrative*) grant the judge the opportunity to punish the author of abusive action with a fine of up to EUR 10,000 (*l'amende pour recours abusif*)⁵. This solution was taken from the civil procedure (Article 32-1 of the French Code of Civil Procedure – *Code de procédure civile*). The literature of reference indicates that the *ratio legis* of the fine is to protect the efficiency of the administration of justice (*l'intérêt d'une bonne administration de la justice*), by deterring, discouraging those entities for whom the litigation itself is a life goal, namely punishing litigious people⁶.

The way of understanding an abusive action is quite general: abuse of rights is defined by bad intention (*intention malicieuse*), bad faith (*mauvaise foi*), intention to harm another entity, and disregard for any rules of conduct (*désinvolture*). First and foremost, this applies to groundless actions with no chance of success, evidently unfounded or inadmissible (*manifestement infondées ou irrecevables*); recurring actions (referring to cases already resolved in a final manner), of excessively litigious nature (*quérulent*); actions challenging the court's authority through offensive terms (*termes diffamatoires*)⁷, questioning the independence and impartiality of the judges who previously issued a ruling unfavourable to the appellant⁸.

⁵ *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10.000 euros*. As a side note, we may mention that the amount of the fine has increased significantly since 1 January 2017 (Décret no. 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire; JORF no. 257/16). Previously the maximum amount of the fine was EUR 3,000.

⁶ CHAPUS, René. *Droit du contentieux administratif*, Paris: Montchrestien 2008, p. 1076; GOHIN, Olivier. *Contentieux administratif*, Paris: LexisNexis, 2014, p. 399; KHDR, Moncef. *Le recours abusifs devant le juge administratif*. *Revue administrative*, 1991, vol. 258, no. 11–12, p. 520.

⁷ As the Council of State (*Conseil d'Etat*) vividly put it in the judgement of 26. 6. 2007 (ref. 306691, www.legifrance.gouv.fr): an action “which expresses applicant's ferocity in seeking to abuse the patience of the members of the Council of State by offending their honour and sensibility with abusive expressions” (“qu'illustrer l'acharnement de son auteur à défer la patience des membres du Conseil d'Etat en inculquant leur honneur et leur délicatesse par des propos outrageants”).

⁸ Por. BUSSON, Benoist. *Le mauvais proces des recours des associations: faux arguments et vrai menaces*. *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001, vol. 26, no. 1, p. 62–64; CHAPUS, op. cit., p. 1077; GOHIN, op. cit., p. 399; RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administratif*. Paris: Hachette, 2016, p. 228; RICHER, Laurent. *L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs*. *L'actualité juridique, droit administratif (AJDA)*, 1983, no. 4, p. 452–453. See also the judgements of the Council of State (*Conseil d'Etat*) of 3. 11. 2004 (*Hoffer*, ref. no. 273369), of 10. 7. 2006 (*Bidalon*, ref. no. 294971); of 24. 4. 2006 (ref. no. 292742; www.legifrance.gouv.fr).

Similar solutions exist in Austria, Belgium, Cyprus, Estonia, Greece, Malta, Portugal and Slovenia⁹. Usually, they come down to the possibility of the court imposing a fine in the event of abuse of procedural rights, including tactics characterized by bad faith and aimed at extending the trial. Those sanctions are applied with great moderation. It is in fact a solution that raises some doubts from the point of view of the admissibility of restrictions on the fundamental right to court¹⁰. It will be mentioned hereinafter.

3 Abuse of rights and legal certainty

The examples cited above indicate that the construct of abuse of rights is sometimes used as an element of administrative sanction. Such a structure of administrative sanction is the source of problems resulting from the collision of two values: on the one hand legal certainty, on the other, flexibility in the application of law.

As I have signalled at the outset, the value of legal certainty plays a key role in constructing an administrative sanction. One can refer here to Recommendation No. R (91)1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions (adopted on 13 February 1991). Already in Principle 1 of the Recommendation, it was indicated, that the applicable administrative sanctions and the circumstances in which they may be imposed shall be laid down by law.

The value of legal certainty applies both to the making and the application of law. In the first aspect, it means the accuracy and stability of legal regulation. On the other hand, in terms of application of law, legal certainty is expressed in the predictability of the content of an administrative decision or court decision.

Certainty is a consequence of acting in accordance with the law, so it is closely related to the value of legality. Predictability assumes the repeatability of the resolution under the same actual conditions, therefore certainty is related to uniformity. Certainty is also related to objectivity, which requires

⁹ ERGEC, Rusen, General Report. In: *Preventing Backlog in Administrative Justice. XXIIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union*. Luxembourg, 2010, p. 10.

¹⁰ CHAPUS, op. cit., p. 1076; FRAISSEX, Patrick. Droit au juge et amende pour recours abusif. *AJDA*, 2000, no. 1, p. 20–21.

the decision or judgement to be based on the provisions of applicable law (or other criteria stipulated by law) independently of the subjective assessments of the decision-making entity.

The certainty of a legal regulation, which introduces administrative sanctions requires that an individual must be fully aware of the scope of the offence and what sanctions may be imposed on him/her due to the offence. In other words: the limits of what is allowed and what is forbidden for the individual must be precisely defined.

On the other hand, we have the construct of abuse of rights, the role of which is to give the strict, rigid regulations the necessary flexibility. An abstract legal regulation is not able to take into account any exceptional, unusual social situations. In such cases the realization of the idea of justice requires an adjustment of what follows only from the legal text. Just one of the key tools to “correct” the law is the concept of abuse of rights.

The exercise of powers by an authority or exercise of right by an individual can lead to injustice in particular circumstances of a given case. The abuse of rights concept is just to prevent this, to establish an additional limit for the exercise of powers or subjective rights. In order to correct excessively rigid laws, the legislature allows the administrative body or the court to apply assessments based on values not expressed explicitly in the law, for example to the rules of good faith and equity.

Flexibility of decision-making discretion and the elements of assessment included therein are neither conducive to the certainty nor uniformity of the law. Legal theorists point to the possibility of counteracting these negative consequences by harmonizing assessments through precedents or a uniform adjudication policy¹¹. The problem, however, is that decision-making discretion emerges where there is a need to consider an individual case, which undermines the sense of referring to precedents or an adjudication policy, the mechanism of which is based rather on generalization of assessments in cases of similar kind.

¹¹ WRÓBLEWSKI, Jerzy et. al. *Wartości a decyzja sądowa*. Wrocław: Ossolineum, 1973, p. 147; POTRZESZCZ, Jadwiga. *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*. Lublin: TN KUL, 2013, p. 376–377; Polish Constitutional Court (*Trybunał Konstytucyjny*) in judgement of 17. 10. 2000 (SK 5/99, OTK ZU 2000, no. 7/254).

Undoubtedly, there is an antinomy between legal certainty characterised by stability and immutability, and flexibility in the application of law, assuming that the resolution must be adjusted to the specificity of a particular case, in accordance with the requirements of equity. This is an axiological conflict rooted in the very nature of law¹².

This conflict is vividly noticeable in administrative law, and results from the tension between the rule of law and effectiveness, intrinsic for this branch of law. Decision-making discretion in administrative law is inevitable, and the essence of the problem is to keep the use of it within reasonable limits. This problem is crucial in the sphere of sovereign actions of the administration, especially those involving the use of administrative sanctions.

The use of such construct as the construct of abuse of rights is based on assessments, while assessments are characterised by subjectivism. Moreover, there is a need to make a choice where there is a conflict between values to be considered. The stabilising role is played by axiology of the legal system, expressed in its general principles, which define certain most fundamental values of the legal order. These rules form the so-called axiological framework for choices made by the administrative body or the court applying such clauses¹³.

In administrative law, the key determinant for the assessments and choices made by administrative bodies or administrative courts controlling their activities is the obligation of weighing individual interest against public interest. As the Polish Supreme Court (*Sąd Najwyższy*) expressed it: in a state governed by the rule of law there is no place for a mechanically and rigidly

¹² The great classics of philosophy have already recognized this ontological defectiveness of law: ARISTOTLE. *Nicomachean Ethics* (V, 10, 1137 b): “*When the law speaks universally, then, and a case arises on it which is not covered by the universal statement, then it is right, where the legislator fails us and has erred by over-simplicity, to correct the omission – to say what the legislator himself would have said had he been present, and would have put into his law if he had known. Hence the equitable is just, and better than the error that arises from the absoluteness of the statement. And this is the nature of the equitable, a correction of law where it is defective owing to its universality. In fact this is the reason why all things are not determined by law, that about some things it is impossible to lay down a law, so a decree is needed*”. (ARISTOTLE. *Nicomachean Ethics*. In: *The Works of Aristotle*. Vol. II, transl. by Ross, W. D., Encyclopædia Britannica Inc.: Chicago-London-Toronto-Geneva-Sydney-Tokyo, 1952, p. 386.

¹³ LESZCZYŃSKI, Leszek. *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*. Kraków: Zakamycze 2001, p. 77, 387–388.

understood principle of supremacy of general interest over individual interest. In any case, a public administration body is obliged to specify the public interest concerned and then demonstrate that it is important and significant to that extent that it absolutely requires restricting the individual rights of citizens¹⁴. The element of balancing individual interest against public interest is crucial in the construct of abuse of rights in administrative law.

The flexibility present in the construct of abuse of rights may result in a conflict with the value of legal certainty, especially in such a “sensitive” sphere as the application of administrative sanctions. On the other hand, flexibility can be perceived as a strength of the construct of abuse of rights, also with regard to administrative sanctions. Referring to the examples given at the outset, it is difficult to describe with a rigid zero-one rule a situation when we should deprive of the right to a subsidy a person who acts fraudulently, who use the subsidy in a manner not consistent with the intention of the legislature, not in line with the objectives that this support is supposed to achieve.

The description of the conditions for the application of sanctions must take into account various factors, both subjective and objective. Based on the above-mentioned provisions introducing sanctions for the abuse of the right to agricultural subsidies, the European Court of Justice indicates that as part of the objective element, one should consider the objective circumstances of the case in question which may lead to the conclusion that the objective pursued by the support scheme cannot be achieved. In the second, subjective element, it is for the referring court to consider the objective evidence which may lead to the conclusion that, by artificially creating the conditions required for obtaining such a payment under the support scheme, the applicant for such a payment intended exclusively to obtain an advantage contrary to the objectives of that scheme¹⁵.

This value of flexibility is even more evident in the case of administrative sanctions for abuse of the right of action. This is a very delicate matter,

¹⁴ Judgement of Polish Supreme Court (*Sąd Najwyższy*) of 18. 11. 1993 (III ARN 49/93; OSNCP 1994, no. 9/181).

¹⁵ Judgement of CJ EU of 12. 9. 2013 (C-434/12, *Slančeva sila*, ECLI:EU:C:2013:546).

since here we have a collision of essential values: the right of an individual to court on the one hand, and on the other, the need to preserve the reasonable limits of that law. It is important from the point of view of the public interest (we should protect the efficient judiciary), as well as the interest of other entities who have to wait long for deciding their case as a result of the permanent problem of backlog in the judiciary.

The case law underlines that the right to a court should be considered both in the vertical and horizontal aspect. In vertical terms, the implementation of the right to a court means hearing an individual case of a specific individual who applied to the court to do so. In horizontal terms, it is about the overall judicial activity of the court, which resolves actions submitted to it, having at its disposal determined personal, financial and infrastructural resources. The insight and speed of recognition of these complaints, in view of limited resources held by the court and thus the adjudication capabilities, depends on the number of cases brought to the court¹⁶.

To correctly resolve this kind of collision of values, one needs to use a method for resolving the conflict of principles instead of a method for resolving the conflict of principles. Referring to the concept by Ronald Dworkin¹⁷ and Robert Alexy¹⁸, it must be reminded that both principles and rules are legal norms. The difference between them involves the fact that principles are optimization obligations, requiring the implementation of a certain arrangement to the farthest extent possible in the legal and actual circumstances of a given case. Principles can therefore be met to varying extent. Rules have a different nature: they are perceived in a „binary” manner: either they are met or not. Adhering to a rule means doing all that it requires, nothing less and nothing more.

¹⁶ Judgement of Polish Supreme Administrative Court (*Naczelny Sąd Administracyjny*) from 16. 10. 2015 (I OSK 1992/14, orzeczenia.gov.pl). See also judgement of Polish Constitutional Court (*Trybunał Konstytucyjny*) of 13. 10. 2015 (SK 63/12, OTK-A 2015, no. 9, p. 146), in which it was pointed out that excessively wide access to court may result in the decrease in the quality of decisions issued, grossly harming the constitutionally protected security of legal transactions (Article 2 and Article 7 of the Polish Constitution), and impairing the dynamism in recognizing cases, thus affecting one of the elements of the right to a court (Article 45 paragraph 1 of the Constitution), which is the right to have one's case be promptly decided.

¹⁷ DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, 1978, p. 60–68.

¹⁸ ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986, p. 88–89.

The difference becomes most vivid in a situation of collision of norms, i.e. a situation where two norms suggest contradictory assessments as to what should be done in given circumstances. Resolution of a conflict of rules consists in introducing an exception clause into one of them (in a situation of exception, the given rule shall not apply) or in deeming one of the rules as non-binding, based on traditional inference methods (*lex posteriori*, *lex specialis*, etc.). It is also possible to follow the significance of conflicting rules. Also in the case of a rule collision one of them has to be ignored, but this occurs in a completely different manner. Rules have different significance under certain conditions, so in one case the first one will obtain the primacy over the other, while in another case this may be the other way around. Therefore, while the conflict of rules is resolved in terms of validity, then the conflict of principles – in terms of significance (in given circumstances). Rules do not contain any definitive obligations but *prima facie* obligations¹⁹.

Robert Alexy rules out unconditional and abstract relations of precedence. Precedence can only be determined with regard to a specific factual situation. Resolving a conflict of principles requires deliberation about which of the principles of equal level is to be given greater weight in a given case. The weighing process leads to the formulation of a conditional relationship of precedence (conditional, because it defines conditions in which one principle takes precedence over the other). Under different conditions, the primacy of principles may be quite different. A conditional relationship of precedence is in fact a rule that forms the basis for the resolution of a given case. An element of this rule is the description of conditions in which one of the principles takes precedence over the other. The rule requires giving precedence to a given rule where the conditions described in it occur. The rule expresses the right of collision as an instrument for resolving conflicts of principles²⁰.

The construct of abuse of rights is just an instrument for weighing conflicting values. In the examples mentioned above, wherein the legislature applies the concept of abuse of rights as a structural element of administrative sanction, we deal with a collision of different values: the right of an

¹⁹ ALEXY, op. cit., p. 74–87.

²⁰ Ibid., p. 82–84.

individual to be granted financial support and the need to protect public funds against the use of support schemes contrary to the goal established by the legislature the individual's fundamental right to a court and the necessity to maintain the efficiency of the administration of justice, also in the interest of other individuals waiting for the court to hear their cases.

For administrative sanctions in the form of a fine for abuse of the right to action one more point of contention arises: will, in this case, the sanction constitute a factor limiting the right to a court or not? Will the individual not be afraid to exercise of his or her fundamental right because of the fear of financial penalty?

The national²¹ and international case law does not confirm these reservations. As regards the French regulations referred to as examples, the Human Rights Commission and the ECHR have for several times given their opinion.

In the decision of 2. 7. 1991 (*Societe Les travaux du Midi*)²² the Commission for Human Rights has decided that Article 6 The ECHR does not prevent the Member States from introducing solutions governing the right to action aimed at ensuring efficient administration of justice (*d'assurer une bonne administration de la justice*). The contested regulation belongs to instruments known in other countries, whose aim is to protect against vexatious litigators (*plaideurs téméraires*) and thus to ensure efficient administration of justice by avoiding congestion in courts, resulting in prolonging the duration of proceedings. In the view of the Commission, in the circumstances of the case under examination and taking the arguments of the national court into account, the fine did not have the effect of restricting the applicant's right to a court (literally: a deterrent effect, *effet dissuasif*).

Also, in the judgement of 6. 12. 2005 (*Maillard*)²³ the ECHR pointed out that the amount of the fine was not high enough to constitute an obstacle

²¹ The French Council of State has maintained that the fine for abuse of the right to action does not violate Article 6(1) and Article 13 ECHR or Article 2 and Article 17 of the Declaration of Human and Civil Rights (referred to in the preamble of the current French Constitution of 1958), or Art. 14 and 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (see judgements of the Conseil d'Etat of 25. 6. 1986, *Casanovas*, *Recueil Lebon*, 1986, p. 669; of 6. 5. 1988, *Barque et Melki*, *Recueil Lebon*, 1988, p. 964; of 18. 10. 2000, *Poilly*, *Recueil Dalloz*, 2000, p. 1173).

²² Ref. no. 12275/86. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int>

²³ Ref. no. 35009/02. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int>

to access the court. The Court pointed out that Article 6 ECHR does not prohibit the contracting states from setting out regulations restricting the access to courts, provided that these regulations are intended to ensure efficient administration of justice. Regulations of this kind undoubtedly include those which serve to protect against recklessly lodged complaints. Fines resulting from abusive complaints are not, as a rule, inconsistent with Article 6 of the Convention. In this case these measures cannot be referred to as arbitrary or that the amount of fines that may be imposed is not so high that it could be regarded as a real obstacle to access to the court and, consequently, cannot be deemed an infringement of Article 6(1) ECHR.

These rulings, although issued under French legislation, may be considered as confirming the thesis that direct financial sanctions for the abuse of the right to a court, kept at a proportionate level, are not contrary to national and international guarantees of the right to a court.

4 Conclusions

The answer to the question posed in the title of this paper is not unequivocal. One may provide examples where the construct of abuse of rights is used by the legislature to create an administrative sanction. On the one hand, it is important to emphasize the need to pay utmost caution. The discretion margin contained in the construct of the abuse of rights may pose the threat of blurring the limits of permissible interference in the legally protected sphere of an individual. On the other hand, if rational limits are maintained (especially the requirement of proportionality), the construct of abuse of rights contained in the sanctioning norm may constitute an instrument which provides the sanction with the necessary flexibility that allows for taking into account special circumstances of a particular case.

Literature

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

ARISTOTLE. *Nicomachean Ethics*. In: *The Works of Aristotle*. Vol. II, transl. by Ross, W. D., Encyclopædia Britannica Inc.: Chicago-London-Toronto-Geneva-Sydney-Tokyo, 1952.

- BUSSON, Benoist. Le mauvais proces des recours des associations: faux arguments et vrai menaces. *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001, vol. 26, no. 1.
- CHAPUS, Rene. *Droit du contentieux administratif*. Paris: Montchrestien, 2008.
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, 1978.
- ERGEC, Rusen. General Report. In: *Preventing Backlog in Administrative Justice. XXIIInd Congress of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union*, Luxembourg, 2010.
- FRAISSEX, Patrick. Droit au juge et amende pour recours abusif. *AJDA*, 2000, no. 1.
- GOHIN, Olivier. *Contentieux administratif*. Paris: LexisNexis, 2014.
- KHDIR, Moncef. Le recours abusifs devant le juge administratif. *Revue administrative*, 1991, no. 258 (11–12).
- LESZCZYŃSKI, Leszek. *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*. Kraków: Zakamycze, 2001, p. 77, 387–388.
- POTRZESZCZ, Jadwiga. *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin: TN KUL, 2013.
- RICCI, Jean-Claude. *Contentieux administratif*. Paris: Hachette, 2016.
- RICHER, Laurent. L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs. *L'actualité juridique, droit administratif (AJDA)*, 1983, no. 4.
- TARUFFO, Michaele. Abuse of procedural rights: general report. In: TARUFFO, M. (ed.). *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*. The Hague: Kluwer Law Internat., 1999.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy et al.. *Wartości a decyzja sądowa*. Wrocław]: Ossolineum, 1973.

Contact – e-mail

parchom@kul.pl

Rozjímání nad mezemi a limity správního trestání

Petr Průcha

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; Nejvyšší správní soud
České republiky, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na pojem a podstatu správního trestání, správní delikty a správní sankce (ve státní správě a v samosprávě), zaměření rekodifikace, vztah správního trestání a soudního trestání, význam evropsko-soudní judikatury, kdo má stíhat delikty ve veřejné správě, soudní přezkum rozhodnutí o správních deliktech.

Keywords in original language

Správní trestání; správní právo trestní; správní sankce; správně právní odpovědnost; rozdíl mezi správním trestáním a soudním trestáním.

Abstract

The concept and essence of administrative punishment, administrative offenses and administrative penalties (in the state administration and self-government), the focus recodification, the relationship of administrative punishment and judicial punishment, the importance of the Euro-court decisions, who is prosecuting offenses in public administration, the judicial review of decisions on administrative offenses.

Keywords

Administrative Punishment; Criminal Administrative Law; Administrative Penalty; Right to Legal Liability; the Differences Between Administrative Punishment and Judicial Punishment.

1 Úvodem

Tématem mého příspěvku na nynější odborné konferenci je rozjímání, resp. zamyšlení, nad mezemi a limity správního trestání. Správní trestání,

je přinejmenším v prostředí evropského kontinentálního typu právní kultury, kam náležíme, tradičně vnímáno jako výraz jedné ze základních a také nezastupitelných funkcí veřejné správy, a to funkce mocenské ochrany.

Správní trestání je přitom předmětem tzv. *správního práva trestního*, jako svébytného subsystému správního práva, který zahrnuje právní úpravu základů a následků *správně právní odpovědnosti*, či jinak vyjádřeno odpovědnosti za správní delikty.

Aktuálnost předmětné problematiky je u nás v současné době, což ostatně dokládá i zaměření naší sekce této konference, umocněna tím, že 1. července tohoto roku (tj. 2017) nabyla účinnosti nová, a také dlouho očekávaná,¹ úprava správního trestání,² která oproti úpravě dosavadní přinesla významné změny. Nejpodstatnější z nich, vedle sjednocení úpravy předchozích přestupků a tzv. jiných správních deliktů (s výjimkou deliktů disciplinárních a také deliktů pořádkových), je nesporně výrazný příklon právní úpravy k obecným principům, a dále i k některým jmenovitým institutům, trestního práva „soudního“.

Za tohoto stavu věci se tak mj. nabízí k úvaze, nakolik či jak se tyto změny v samotné koncepci správního trestání promítly do mezí a limitů správního trestání.

Pro účely tohoto příspěvku *mezemi* rozumím ty hranice či mezníky v předmětné nové právní úpravě správního trestání, a to ve spojení s jeho samotnou podstatou, které jsou výrazem formálně právního pohledu a také jejich formálního vyjádření. Naproti tomu *limity* v tomto příspěvku rozumím hranice či mezníky v nové úpravě správního trestání, které jsou výrazem materiálně právního pohledu, resp. jejich hodnotového vnímání. V dalším textu bude přirozeně poukázáno jen na vybrané otázky právní úpravy a podstaty správního trestání, a to se zaměřením na ty, které jako autor toho příspěvku z předmětných „mezí“ a „limitů“ považuji za nejvýznamnější či nejzajímavější.

¹ S reformou správního trestání se u nás počítalo od počátku 90. let, kdy byl její záměr spojován s žádoucí provázaností s reformou všeobecné územní správy, reformou správního soudnictví a také s reformou správního řízení.

² Tato úprava je představována zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a dále také ještě zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

2 ad. Meze

První otázkou, která se v těchto souvislostech nabízí, je, jak daná právní úprava správního trestání vnímá a také vymezuje postavení „přestupků“ v systému „veřejnoprávních“ trestatelných deliktů. To souvisí se samotným pojmem „přestupek“.

Pojem přestupku je svou povahou tzv. legální pojem, resp. pojem, který je vymezen legální definicí přestupku, jmenovitě obsaženou v meritorní právní úpravě přestupků.

„Přestupkem“ se (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich /dále jen „zákon o přestupcích/) *rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

Zákon o přestupcích tedy pojmově vymezuje přestupek nejen znaky pozitivními, ale i znakem negativním, a volí tak způsob pozitivního i negativního pojmového vymezení přestupku zároveň, resp. jejich kombinaci.

Z hlediska *pozitivního vymezení* pojmu přestupek (*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem*), se zde jedná o obecné pojmové vymezení, či o tzv. generální klauzuli přestupku, u níž je dále třeba počítat s bližším vymezením u jednotlivých skutkových podstat.

Takto platnou právní úpravou volené pozitivní vymezení pojmu přestupek je vzhledem k tomu, že přestupky jsou jen jedním z druhů veřejnoprávních „trestatelných“ deliktů, z povahy věci nedostačující, a proto je zákonodárce doplňuje ještě tzv. *negativním vymezením*, které v definici přestupku vyjadřuje slovy „...nejde-li o trestný čin.“

Toto pojmové vymezení přestupku dílem koresponduje jeho pojmovému vymezení v předchozím zákoně o přestupcích (§ 2 zákona č. 200/1990 Sb.), a dílem se od něj odlišuje. Tato úprava zněla: *Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*

Z uvedeného je zřejmé, že stávající právní úprava za „přestupky“ považuje ty „veřejnoprávní“ trestatelné delikty, které v jejich představitelné množině

zbývají po odečtení trestných činů, zatímco bezprostředně předchozí právní úprava přestupků za „přestupky“ považovala ty „veřejnoprávní“ trestatelné delikty, které v dané množině zbývaly po odečtení trestných činů a také tzv. jiných správních deliktů. Tento rozdíl je již na první pohled zjevně dán tím, že nová právní úprava přestupků sjednocuje pod pojem „přestupek“, a za „přestupky“ označuje, nejen dosavadní přestupky, ale dále také i větší-nové dosavadní tzv. jiné správní delikty. Jmenovitě nově se tak „přestupky“ rozumí: *přestupky fyzických osob* (v běžném občanském postavení), dále *přestupky právnických osob* a *přestupky podnikajících fyzických osob*.

Nicméně je třeba zdůraznit, že nově nejsou za „přestupky“ považovány a také označovány veškeré druhy či podskupiny tzv. jiných správních deliktů, a to proto, že některé z nich jsou platnou právní úpravou jako svébytné i nadále zachovány. Mimo kategorii *přestupků*, v jejich novém pojetí, tak v rámci správních deliktů nadále jmenovitě zůstávají jednak *disciplinární delikty*,³ a dále také i tzv. *pořádkové delikty*.⁴

V systému správních deliktů je tak je v našich podmínkách možno od 1. 7. 2017 s ohledem na u nás platnou právní úpravu rozlišovat:

- přestupky:
 - přestupky fyzických osob (v běžném občanském postavení),
 - přestupky právnických osob,
 - přestupky podnikajících fyzických osob,
- a dále i tzv. jiné správní delikty:
 - disciplinární delikty,
 - tzv. pořádkové delikty.

To znamená, že ani po 1. 7. 2017 se prostřednictvím postihů za přestupky správní trestání nevyčerpává.

³ Srov. § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴ Tzv. pořádkové delikty sice zákon č. 250/2016 Sb. ze své působnosti výslovně nevyklučuje, nicméně některé zvláštní zákony s pořádkovými delikty jako správními delikty sui generis nadále počítají. Viz zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, ale dále napří i zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, apod.

S ohledem na existenci tzv. jiných správních deliktů vedle přestupků je tak třeba negativní vymezení přestupku v § 5 nynějšího zákona o přestupcích vnímat proto i ve spojení s tím, že o přestupek půjde rovněž jen tehdy, *nejde-li o správní disciplinární delikt, či o správní pořádkový delikt*. Za tohoto stavu věci je tak otázkou, zda toto neměl reflektovat i text nynějšího zákona o přestupcích a zda jeho § 5 neměl znít také tak, že „přestupkem se rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, *nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“.

U stávající dikce § 5 zákona o přestupcích, v němž jsou přestupky vymezovány oproti trestným činům, je zřejmé, že tento text míří na ty situace, a současně potvrzuje stav, kdy jisté skutky mohou za určitých podmínek být posouzeny jako přestupky, zatímco za jiných podmínek již mohou naplňovat požadavky na skutkové podstaty trestných činů. To ostatně může být dáno i změnami právní úpravy, kdy může docházet k „překlápení“ skutkových podstat trestných činů do skutkových podstat přestupků, či příp. i naopak.

To souvisí se shodou v předmětu ochrany, resp. objektu předmětných deliktů, a současně také dále zpravidla s rozdíly v míře jejich společenské škodlivosti.

Další otázkou, která se v daných souvislostech nabízí, je adekvátnost „**nastavení**“ **objektu přestupků**. Objekt deliktu je obvykle obecně vymezován jako jevy a společenské vztahy, proti nimž směřuje protiprávní a společensky škodlivé jednání, přičemž tyto jevy a vztahy jsou chráněny zákonem.

Zjednodušující představa o přestupcích je většinou taková, že se jedná o delikty, které směřují proti pořádku ve veřejné správě a spočívají v protiprávním jednání subjektů přestupků, jež je společensky škodlivé, avšak nikoliv v míře, která by odůvodňovala kvalifikovat předmětné jednání jako trestný čin. Tzn., že obecným objektem přestupku jako „veřejnoprávního“ trestatelného deliktu by měl být (toliko) pořádek ve veřejné správě. Skutečnost je však jiná, a jak v předchozí úpravě přestupků, tak i v současné nové úpravě přestupků, lze vedle *přestupků proti pořádku ve veřejné správě*, které jsou typické a převažující, dále rozlišovat i *přestupky proti veřejnému pořádku*, *přestupky proti občanskému soužití*, *přestupky proti majetku*, apod.

V uváděném smyslu se jedná o rozlišování přestupků podle tzv. druhového objektu deliktů. Takto připomenuté rozlišování přestupků podle druhových objektů je přitom dokladem skutečnosti, že kromě přestupků, k nimž dochází narušením pořádku ve státní správě či samosprávě, platná právní úprava do této sféry deliktů, poněkud nesystémově, zahrnuje i takové případy porušení právních povinností, které přesahují rámec zájmu na nerušeném chodu státní správy a samosprávy, a nejsou tedy nedodržením bezprostředního administrativního příkazu či zákazu.

Pohled na objekt či objekty „veřejnoprávních“ trestatelných deliktů, tak mj. ukazuje, že „prostupnost“ mezi přestupky a trestnými činy může přicházet v úvahu jen u shodných objektů ochrany, a rozdíl mezi nimi je potom „toliko“ v hledisku *kvantitativním* (míra společenské škodlivosti). Naproti tomu hledisko *kvalitativní* potom ukazuje, že by *přestupky proti majetku a přestupky proti občanskému soužití* (které již ze své podstaty nejsou způsobilé narušovat řádný chod veřejné správy) by mezi delikty správní povahy, tj. dnes mezi *přestupky*, *řazeny být vůbec neměly*.

Z hlediska „mezi“ správního trestání se potom, dle mého názoru, nabízí přinejmenším ještě jedna ze zřetelných otázek. Za situace, kdy těžiště ochrany sledované režimem správního trestání spočívá v ochraně před narušením, či proti narušení pořádku ve veřejné správě, je zřejmé, že k tomuto narušení může docházet a také dochází, **dílem v oblasti samosprávy a dílem v oblasti státní správy**. To má svůj význam zejména při výkonu veřejné správy na **úrovni obcí**. Tomu ostatně koresponduje i znění § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, které vedle sebe upravuje přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě,⁵ a to ve spojení s možným porušením povinností stanovených v nařízeních a obecně závazných vyhláškách obcí nebo krajů.

Zatímco dnešní aktuální úprava přestupků svěřuje na úrovni obcí správní trestání v celém rozsahu do výkonu *přenesené působnosti*,⁶ a to bez ohledu na to, zda má porušená povinnost spojení s výkonem samostatné působ-

⁵ K tomu je nutno poznamenat, že většinové, resp. převažující, jsou přestupky v oblasti státní správy, jejichž skutkové podstaty jsou dnes upraveny napříč zvláštními zákony, regulujícími výkon státní správy na jejich jednotlivých úsecích.

⁶ Viz § 103 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

nosti či přenesené působnosti územních samosprávných celků, v předchozí právní úpravě tomu tak nebylo.

Daná úprava počítala s tím, že vedle správního trestání, které bylo převážně nastaveno jako výkon přenesené působnosti obcí, přicházely v úvahu i postihy porušení povinností, které byly svěřeny do výkonu samostatné působnosti obcí. Nutno však uvést, že i když by se takto nabízelo, typicky ve spojení s právními předpisy obcí, sankcionování porušení povinností ze samosprávných předpisů v samostatné působnosti a povinností ze státně správních předpisů v působnosti přenesené, právní úprava takto důsledná nebyla.

V předmětné právní úpravě neplatilo jako absolutní pravidlo, že ukládání sankce (státněsprávní či samosprávné) by mělo ctít i charakter porušené povinnosti (ve státní správě, v samosprávě). Podle právní úpravy obsažené v zákoně o obcích sice přicházel v úvahu postih za tzv. jiné správní delikty spočívající v porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí (*předpisy samosprávné*), který měl povahu výkonu samostatné působnosti, což platilo i pro případ porušení některých v zákoně o obcích přímo uvedených povinností, nicméně současně také platilo, že pokud tyto tzv. jiné správní delikty spočívaly v porušení povinností stanovených v nařízeních obcí (*předpisy státně správní*), i v takových případech byl jejich postih svěřen do výkonu samostatné působnosti. Obdobná situace byla na úrovni krajů, při postihu povinností stanovených právními předpisy krajů. Naproti tomu porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou obce či kraje (*předpisy samosprávné*) s kvalifikací přestupků vyřizovaly orgány obcí v přenesené působnosti.

Správní trestání tak v podmínkách obcí, a částečně i krajů, z pohledu jejich působnosti (samostatná a přenesená) tak v některých případech přicházelo v úvahu tzv. „křížem“. Státně správní sankce tak většinou dopadaly i na porušení povinností v samosprávě, a samosprávné sankce potom v některých jednotlivých případech dopadaly i na porušení povinností ve státní správě.

Při přípravě dnešní aktuální právní úpravy se tak nabízelo předmětné režimy správního trestání v uváděném smyslu zesouladnit, tj. nastavit tak, aby ukládání správních sankcí sankce (státněsprávních či samosprávných) ctilo

i charakter porušené povinnosti (ve státní správě či v samosprávě). K tomu však, jak bylo výše poznamenáno, nedošlo, a správní trestání jako celek je na úrovni obcí i krajů svěřeno souhrnně do výkonu jejich přenesené působnosti. Tzn., že i v případě nynějších přestupků ve spojení s obecně závaznými vyhláškami obcí, příp. krajů, v nichž lze za zákonem stanovených podmínek *samosprávně* předepisovat, či ukládat, právní povinnosti, je rozhodování o porušení těchto povinností a o příp. postizích za ně, však již výkonem přenesené působnosti.⁷

3 ad. Limity

Pokud jde o *limity*, tj. hranice či mezníky v nové úpravě správního trestání, které jsou výrazem materiálně právního pohledu, resp. jejich hodnotového vnímání, ty po mém soudu souvisí se samotnou ***povahou správního trestání*** a s jeho ***vztahem k trestání soudnímu***.

Správní trestání již svým pojmovým vyjádřením evokuje „trestní“ povahu správních sankcí. Nutno však uvést, že zdaleka ne všechny správní sankce mají trestní povahu, a proto je také výraz „správní trestání“ jako projev uplatňování správně právní odpovědnosti poněkud nepřesný. Již výše bylo připomenuto, že správní trestání, resp. uplatňování správně právní odpovědnosti, má sloužit a také slouží v prvé řadě k ochraně a zabezpečení řádného výkonu veřejné správy. U správně právní odpovědnosti jde, resp. musí jít, především o to, aby v případě, že byla porušena povinnost související s výkonem veřejné správy, nastoupila taková sankce, která je schopna vzniklou poruchu odstranit a současně eliminovat i škodlivé následky takového porušení právní povinnosti, a to i s cílem zabránit resp. předejít jeho opakování. Povaze vzniklé poruchy, resp. překážky, musí tedy odpovídat i způsob nápravy. S ohledem na tyto skutečnosti lze při porušování právních povinností souvisejících s výkonem veřejné správy rozlišovat dvě skupiny případů. Jedna skupina případů představuje porušování povinností, u nichž povaha

⁷ Nabízí se poznamenat, že i přes občas vyslovované názory, zda s ohledem na ústavně právní východiska režimů trestání nemá trestat pouze „stát“, a nikoliv příp. i „samospráva“, stávající Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře nikdy nedovodil, že by „samosprávně“ trestání v územní samosprávě bylo protiústavní. Ostatně ani ve sféře profesní a zájmové samosprávy nejsou známy pochyby stran ústavnosti samosprávné podstaty tam uplatňovaných postihů cestou jejich kárných orgánů.

způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického zpětného napravení, zatímco u druhé skupiny porušování povinností zjednání faktické nápravy přichází v úvahu. Tomu odpovídají i dvě skupiny správně právních sankcí, a to *správní tresty a správně právní sankce*, které směřují *ke obnovení věcného právního stavu*. Správní tresty se přitom užívají tam, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti, správně právní sankce obnovující povahy naproti tomu přichází v úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava právního stavu. Tzn., že výraz správní trestání je bezezbytku přiléhavý jen tam, kde jsou uplatňovány sankce s povahou *správních trestů*.

Přesto je z nové právní úpravy *odpovědnosti za přestupky* zcela zřejmé, že tato úprava ve své podstatě stále jako úprava *správně právní odpovědnosti* představuje zřetelný příklon k úpravě soudního trestání. Není žádným tajemstvím, že tato orientace nové právní úpravy odpovědnosti za přestupky není náhodná, nýbrž naopak je předmětem zcela zřejmého záměru.

Je všeobecně známo, že to souvisí především s reflexí judikaturního vývoje evropského, a následně i vnitrostátního, soudnictví ve spojení s vnímáním institutu *trestního obvinění* ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Evropská úmluva“).⁸ S tím potom souvisí i jistý prostor pro promítnutí do dané úpravy těch obecných principů z oblasti trestání soudního, které jsou způsobilé být obecnými principy i v trestání správním.

Vzdor uvedeným skutečnostem a ve spojení s nimi i vzdor prakticistnímu sblížování pohledů na správně trestní delikty a na soudně trestní delikty, a dále ale také i na principy a pravidla pro jejich hodnocení a stíhání, nelze po mém soudu přehlížet, že mezi správním trestáním a soudním trestáním určité nesporné rozdíly byly a i nadále mnohé z nich zůstávají, a tedy jsou.

Diferenciace trestání na správní a soudní je produktem rakouských a německých tradic, a v námi sledovaných souvislostech je spojeno s otázkou, kdo má stíhat delikty ve veřejné správě. Je známou skutečností, že historicky v oblasti stíhání deliktů ve veřejné správě vykrytalizovaly tři systémy, a to *rakouský, německý a francouzský*. Rakouský systém počítal s tím, že správní delikty, resp. delikty ve sféře veřejné správy, jsou dílem správní a dílem soudní.

⁸ Evropská úmluva je pro nás účinná od 18. 9. 1992 (viz sdělení MZv č. 209/1992 Sb.).

Výrazem tohoto pojetí byl již zákon z roku 1852 o zločinech, přečinech a přestupcích. Historický německý systém potom sice pro správní delikty rezervuje sféru moci výkonné, ale pro určitou fázi rozhodování připouští, aby se rozhodování o těchto deliktech dostalo do sféry soudní. A konečně historický systém, či model, francouzský podřazuje veškeré trestatelné veřejnosprávní delikty soudní jurisdikci.

Připomeňme, že v našich podmínkách po vzniku samostatné republiky nejprve pokračovala geneze právní úpravy v intencích rakouských výcho-
disků a tradic, když naše právní úprava až do r. 1950 znala dualismus úpravy přestupků, a vymezovala přestupky správní i přestupky soudní. Od r. 1950 potom v našich podmínkách již přestupky vystupují výlučně jen jako správní delikty, a postupně jsou v právní úpravě formulovány také další typy tzv. jiných správních deliktů.

Pro tento dřívější vztah a vývoj měla svůj význam i vždy příslušná ústavněprávní úprava. Není bez zajímavosti, že jak Ústavní listina z r. 1920, tak i Ústava 9. května z r. 1948, znaly vedle soudního trestání i trestání správní. Pozdější ústavy již správní trestání neznaly, resp. neznají. Stávající Ústava z r. 1993, stejně jako Listina, se správním trestáním výslovně nepočítají. Čl. 39 Listiny, ve spojení s čl. 40 Listiny a obdobným zněním čl. 90 Ústavy svědčí tomu, že ústavní úprava hovoří toliko o soudním trestání. Pro správní trestání je potom zřejmě nutno základní ústavněprávní východiska hledat a spatřovat v obecných pravidlech čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Významný je dále i pro správní trestání přirozeně také čl. 36 Listiny, který v jistém smyslu reflektuje již zmiňovaný čl. 6 Evropské úmluvy, jehož obsah je významný zejména pro soudní přezkum příslušných rozhodnutí.

V těchto souvislostech se logicky předestírá otázka, zda jsou *trestnímu obvinění*, jak je koncipováno, resp. formulováno v uváděném čl. 6 Evropské úmluvy, podřaditelná i obvinění v případech *správních deliktů*. Na to je zřejmě třeba hledat odpověď především v evropsko-soudní judikatuře.

Ve spojení se samotnou evropsko-soudní judikaturou je vcelku všeobecně za doslova „pilotní“ stran zjištění, zda vždy to které obvinění ze správního deliktu spadá pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, považován judikát ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*. Evropský soud pro lidská práva (dále též „Evropský soud“) v rozsudku z r. 1976 v této věci zavedl, či nastavil,

tzv. „Engelův test“. Evropský soud tady k posouzení otázky, zda (bylo) lze předmětné obvinění ze správního deliktu považovat za podřaditelné trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy stanovil jako kriteria tohoto posouzení *vnitrostátní kvalifikaci deliktu*, dále *povahu deliktu*, a také *povahu a stupeň přísnosti sankce*. Předmětem posouzení v dané věci byly disciplinární delikty (jmenovitě vojenské kázeňské delikty spočívající v krátkodobém svévolném vzdalování se od posádky) celkem pěti osob, kde s ohledem na předmětná kriteria, zejména s přihlédnutím k délce, resp. přísnosti trestu, bylo v případě stěžovatele Engela a jednoho dalšího stěžovatele shledáno, že jejich potrestání nebylo podřaditelné trestní části čl. 6 Evropské úmluvy, zatímco u zbývajících tří ano. Tato judikatura Evropského soudu přirozeně nachází svůj odraz i v naší vnitrostátní judikatuře, z níž lze příkladmo poukázat na Nález Ústavního soudu pl. ÚS 15/04, ze dne 30. 11. 2004, který řešil povahu pořádkové pokuty v přípravném trestním řízení, a současně i ústavnost úpravy, která k jejímu uložení vedla, a který také mj. poukázal na proměnlivost judikatury Evropského soudu pro lidská práva v těchto otázkách. Obdobně lze poukázat i na rozsudky Nejvyššího správního soudu, a to nejčastěji ve spojení s dopravními přestupky.⁹ Z obsahu těchto rozhodnutí je zřejmé, že jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud, přitom z koncepce „Engelova testu“ důsledně vychází a praktikují ji.

Tato praxe soudního rozhodování v našich podmínkách, tak vzdor nedostatečnosti výslovné právní úpravy, a to již úpravy ústavní,¹⁰ vede k nespornému sblížování pohledů na správně trestní delikty a na soudně trestní delikty, a také na principy a pravidla pro jejich hodnocení a stíhání.

Nicméně uváděné sblížování se neprojevuje v celé šíři předmětné problematiky, ale toliko, či především, v principech uplatňování odpovědnosti.

⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2010-62. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

¹⁰ Soudní praxe se vydala cestou, v jejímž smyslu se principy, které se váží k trestnímu souzení v naší Listině a Ústavě, tj. v čl. 39, 40 Listiny a čl. 95 Ústavy, mají stejným způsobem aplikovat na správní trestání. Pod vlivem shora zmiňované judikatury je to zřejmě potřebné, a za daného právního stavu věci bychom se bez těchto postupů asi těžko obešli. Nicméně výslovnou oporu v Ústavě či Listině to nemá. Když bychom striktně vycházeli ze znění Ústavy a Listiny, potom by muselo platit, že státní moc, případně i jinou veřejnou moc, je možné realizovat jenom způsoby a jenom tam a jenom v případech, kde to stanoví zákon.

V této souvislosti je zejména třeba zdůraznit Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (91)1, které zahrnuje následující zásady ohledně ukládání správních sankcí a jejich odůvodnění:

- *zásada legality* – nikdo nesmí být stíhán za přestupek jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, sankci je možné uložit jen na základě zákona (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*),
- *zásada retroaktivity* – potrestat lze jen za jednání které bylo trestné v době spáchání deliktu a je-li pozdější zákon mírnější, posoudí se trestnost vždy podle nového zákona,
- *ne bis in idem* -zamezení dvojího trestání, se vztahem k trestnímu řízení soudnímu (při postihu trestně soudním by mělo být zrušeno rozhodnutí o přestupku),
- *zásada přiměřené rychlosti řízení* – bez zbytečných průtahů,
- *zásada právní jistoty* – správní trest lze uložit jen na základě konečného rozhodnutí,
- *zásada práva na obhajobu* – osoba, která má být potrestána musí být včas a předem seznámena s předmětem obvinění, aby si mohla připravit svoji obhajobu,
- *zásada, podle níž důkazní břemeno nese stát,*
- *zásada kontroly rozhodnutí o uložení sankce* – nezávislou a nestrannou jurisdikcí, zřízenou zákonem.

S těmito zásadami dále souvisí:

- pomocná úloha správního trestání (princip *ultima ratio*) jako krajního prostředku ochrany jednotlivců,
- nepřipustnost analogie k rozšiřování podmínek trestní odpovědnosti, včetně podmínek stanovení a uložení trestů a ochranných opatření (*zákaz analogie in malam partem*),
- odpovědnost fyzických osob bude přísně individuální a bude vázána na jejich „vlastní jednání“, odpovědnost právnických osob bude vázána na zákonem vymezené podmínky,
- odpovědnost fyzických osob bude založena na zavinění,
- ukládání a výkon sankcí bude podmíněn přiměřeností trestání ve vztahu k závažnosti skutku a osobě pachatele.

Za daného stavu věci se tak po mém soudu jeví zřejmé, že i přes předmětné sblížování pohledů na správně trestní delikty a na soudně trestní delikty a jejich právních úprav zůstává správní trestání svébytným institutem, což je především výrazem **rozdílných funkcí** správně právní odpovědnosti a trestněprávní odpovědnosti.

Funkce správně právní odpovědnosti ve spojení se správním trestáním nejsou bezesbytku tytéž jako funkce soudního trestání. Už jenom proto, že soudní trestání sleduje primárně nápravu ve spojení s přímým či hrozícím postihem, zatímco správní trestání (míněno v jeho tzv. širším slova smyslu) sleduje nápravu primárně jinak a postih se má užívat až subsidiárně.

U správně právní odpovědnosti je prvořadým úkolem odstranění překážek či jiné zprůchodnění bezporuchového chodu veřejné správy, a při správních postizích nejde proto ani tak o postih pachatele a o ochranu společnosti před jeho protiprávní činností. Posláním správně právní odpovědnosti při jejím uplatňování je zprůchodňujícím způsobem spolupůsobit při zabezpečování cílů a úkolů veřejné správy, aniž by však sama měla být považována za hlavní funkci či prostředek k jejich dosahování. Právní úprava správně právní odpovědnosti je proto nastavena tak, že se v první řadě mají, všude, ke je to možné, užívat sankce právo-obnovující povahy, a teprve, či jen, tam, kde to možné není, přichází v úvahu uplatnění správních trestů.

Veřejná správa dostává do rukou tento nástroj proto, aby zoperativnila svůj přístup, aby se nemusela obracet na jiné orgány a složky veřejné moci ke zjednávání nápravy, ke kterému je ona odborně i funkčně způsobilější. To souvisí i s vnitřní předmětovou rozmanitostí a různorodostí veřejné správy, která se plně projevuje i u přestupků.

Naproti tomu *soudní právo trestní* je obecné ochranné právní odvětví, které poskytuje ochranu napříč veškerým spektrem právních vztahů, a je tak obrazně řečeno „rozkročeno nad celým právním řádem“. Jeho posláním je stručně vyjádřeno obecná i individuální prevence před pácháním trestných činů.

Pohled na poslání a funkce správně právní odpovědnosti a trestněprávní odpovědnosti je tak diametrálně odlišný. Proto také jde o svým zaměřením a svou povahou rozdílné systémy odpovědnosti a trestání.

Jinou otázkou je pak skutečnost, že *přestupky* většinou vykazují znaky spojované s institutem *trestního obvinění* ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a že proto také musí být rozhodnutí o nich *soudně přezkoumatelné*. Nicméně, pokud by některé z přestupků znaky spojované s institutem trestního obvinění v uvedeném smyslu nevykazovaly, potom se s ohledem na tzv. „Engelův test“ může v rozhodovací praxi (správní i soudně přezkoumatelné) nabízet úvaha, zda i rozhodnutí o těchto přestupcích mají být soudně přezkoumatelná. Striktně vzato by tomu tak být zřejmě nemělo, nicméně naše právní úprava se soudní přezkoumatelností rozhodnutí o přestupcích počítá výslovně obecně, a proto se používání tzv. Engelova testu v našem správním soudnictví do budoucna zřejmě již jeví jako nerozhodné, či příp. nadbytečné. Argumentem ve prospěch soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o veškerých přestupcích tak je především to, že její vyloučení v těch případech, kde by dané přestupky nevykazovaly znaky spojované s institutem *trestního obvinění* ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, by znamenalo jistě nežádoucí snížení nastaveného standardu soudní ochrany.

4 Závěrem

Nová právní úprava správního trestání tak nesporně znamená posun v pojetí našeho správního trestání a nazírání na ně, což sebou přináší značné výzvy nejen pro teorii, ale stejně tak (a možná i výrazněji) pro rozhodovací i soudně přezkoumatelnou praxi. To přirozeně platí nejen o otázkách, na které bylo v tomto příspěvku výslovně poukázáno, ale rovněž tak i řadě dalších, příp. svou povahou i jen dílčích, institutech předmětné právní úpravy.

V dalších letech tak bude nesporně zajímavé, jak se teorie, a stejně tak i praxe s těmito výzvami vypořádá, a lze si jen přát, aby se daná právní úprava rychle vžila a naplnila očekávání s ní spojená.

Contact – e-mail

Petr.Prucha@lam.muni.cz

K vybraným dopadům reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva z pohledu praxe ombudsmana

Pavel Půček, Martin Studnička

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Jádrem příspěvku je analýza konkrétní kauzy šetřené veřejným ochráncem práv. Ta se týkala existence nepovolené stavby, která je současně přes půl století nezákonně užívána, jako rodinný dům, již třetí generací vlastníků. Příspěvek je zaměřen na některé dopady aktuální úpravy správního trestání ve vztahu k veřejnému stavebnímu právu z pohledu praxe veřejného ochránce práv. Důraz je kladen na vybrané aspekty a otázky související s problematikou trvajících přestupků, představovaných nezákonným užíváním staveb. Cílem příspěvku je poukázat i na některé dopady aktuální novelizace stavebního zákona.

Keywords in original language

Trvající přestupek; přestupkový zákon; nepovolená stavba; užívání stavby; stavební zákon; veřejný ochránce práv.

Abstract

The focus of the article is an analysis of a specific case which was inquired into by the Public Defender of Rights. It concerns an unauthorized building which has been used unlawfully for more than 50 years as a residential house for as many as three generations of families who have owned the house. The contribution is focused on certain effects of the current legislation governing administrative sanctions and punishment in relation to the public construction law in the context of the case law of the Public Defender of Rights. The emphasis is placed on selected aspects and matters related to the issues of ongoing delicts (administrative offences) of unlawful use of a buildings. The aim of the article is to point out certain effects of the currently applicable amendment of the Building Act.

Keywords

An Ongoing Delict; Act on Liability for Administrative Infractions; an Unauthorized Building; Use of a Building; Building Act; Public Defender Of Rights.

1 Úvod

Správní trestání a veřejné stavební právo lze bezpochyby řadit mezi jedny z nejčastějších oblastí práva, se kterými se občané na veřejného ochránce práv v rámci svých podnětů obrací. Stejně tak jde o oblasti, které aktuálně doznaly významných změn, co se týče jejich právní úpravy *de lege lata*. Obsahem daného příspěvku proto budou úvahy nad vybranými dopady reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva z pohledu praxe ombudsmána, které v autorech vyvolala především konkrétní šetřená kauza. Přitom je nutno poznamenat, že ve vztahu k reformě správního trestání šlo i o jednu z prvních kauz, dotýkajících se této problematiky. V příspěvku bude krátce pojednáno jak o této kauze, která se týkala existence nepovolené stavby rodinného domu přes půl století nezákonně užívaného třemi generacemi vlastníků, tak budou jeho součástí i výše uvedené úvahy nad dopady aktuální právní úpravy. Tu představuje především zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), tj. stavební zákon ve znění platném a účinném od 1. 1. 2018. Zvláštní pozornost pak bude věnována problematice nové právní úpravy správního trestání, a to s důrazem na vybrané aspekty a otázky související s tzv. „trvajícimi přestupky“, představovanými nezákonným užíváním staveb.

2 Stručný popis kauzy

Veřejný ochránce práv, jakožto subjekt povoláný k ochraně osob před jednáním a nečinností úřadů a dalších vymezených institucí,¹ již v druhé polovině roku 2017 šetřil jeden z prvních případů, který se dotýkal i nové právní úpravy správního trestání. Bylo tomu tak přes skutečnost, že přestup-

¹ Viz úvodní ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

kový zákon vstoupil v účinnost teprve dne 1. 7. 2017. Obecně lze totiž v praxi ombudsmana vysledovat, že k nápadu podnětů, které se dotýkají nové právní úpravy, vždy dochází s určitým zpožděním od nabytí účinnosti příslušného právního předpisu. Důvodů může být hned několik, zejména snaha stěžovatelů dosáhnout nápravy nejprve využitím opravných prostředků (např. odvoláním), a teprve v případě neúspěchu se podnětem obracet na ombudsmana.

V šetřené kauze stěžovatelé vznášeli námitky proti postupu zainteresovaných správních orgánů ve věci vedeného řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby rodinného domu (dále jen „předmětná stavba“), ale i řadu otázek, které se vztahovaly k jejímu užívání. Co bylo pro danou kauzu ojedinělé, byla skutečnost, že k realizaci předmětné stavby došlo bez příslušného veřejnoprávního povolení již mezi lety 1956 až 1958. Nebylo rovněž sporu o tom, že předmětná stavba byla kontinuálně užívána více než přes půl století, prakticky s plným vědomím správních orgánů. Současní majitelé, po několika letech řešení, vzali v říjnu roku 2016 zpět žádost o dodatečné povolení předmětné stavby a požádali o „dočasné povolení k jejímu užívání“ přibližně do konce roku 2019. Stavební úřad na základě těchto skutečností zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby a následně vydal v listopadu 2016 rozhodnutí o nařízení jejího odstranění, a to s termínem na odstranění do „konce roku 2019“.

Stěžovatelé v podnětu veřejnému ochránci práv namítali nepřiměřenost této lhůty, která byla stavebním úřadem v rozhodnutí odůvodněna právě potřebou vlastníků užívat předmětnou stavbu do doby povolení a realizace nového rodinného domu, a rovněž faktické tolerování užívání nepovolené stavby ze strany správních orgánů. Vyřízením podnětu, jehož přesah byl do oblastí veřejného stavebního práva a práva životního prostředí, se na základě pověření zabýval zástupce veřejného ochránce práv. Ten vydal dne 30. 10. 2017 pod sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK zprávu o šetření, ve které aktuální postup správních orgánů zhodnotil a vytkl jim některá zjištěná pochybení.²

² Bližší okolnosti dané kauzy, včetně závěrů a zjištění zástupce veřejného ochránce práv, obsahuje citovaná zpráva o šetření ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. In: Evidence stanovisek ochránce. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>

Pro úplnost je vhodné uvést, že jednou ze zásadních posuzovaných otázek dané kauzy, vztahující se ke správnímu trestání, bylo i určení okamžiku přetržení tzv. trvajících přestupků. Stavební úřad totiž při udělení pokuty za nezákonné užívání předmětné stavby v odůvodnění rozhodnutí o přestupku ze dne 11. 2. 2016 uvedl, že „nelze pokračovat v páčání přestupku a při pokračování užívání nepovolené stavby i po lhůtě 12 měsíců od právní moci uvedeného rozhodnutí budov v dalším přestupkovém řízení uloženy pokuty.“ Zástupce veřejného ochránce práv tento názor stavebního úřadu neakceptoval. Stran dvanácti měsíční lhůty, jako okamžiku pro možné uložení další sankce, v rámci právní věty uveřejněné rovněž v Evidenci stanovisek ochránce konstatoval, že „trvajících přestupek (např. nezákonné užívání stavby) se do doby odstranění protiprávního stavu považuje za jeden skutek. Z pohledu uložení správního trestu však dojde k přetržení trvajících přestupků rozhodnutím o přestupku (za určité prokázané období) nebo „pouhým“ obviněním pachatele z jeho spáchání. Pokud po přetržení trvajících přestupků správní orgán zjistí, že je protiprávní stav i nadále udržován, vyhodnotí situaci jako skutek „nový“, který musí dle okolností řádně a včas projednat.“³ Blíže bude k problematice tzv. trvajících přestupků a její nové právní úpravě pojednáno v následující kapitole. Ve vztahu k šetřené kauze je vhodné doplnit, že správní orgány uváděnou argumentaci a zjištění ombudsmana v dalším postupu zohlednily. U dané kauzy pak reforma správního trestání přinesla výrazné dopady i v rámci určení některých lhůt či aplikace zásady mírnějšího postihu⁴. Dle přechodných ustanovení § 112 přestupkového zákona totiž s účinností od 1. 7. 2017 platí, že ustanovení dosavadních zákonů⁵ o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, pro uložení pokuty a pro zánik odpovědnosti se nepoužijí. Tato skutečnost tak nově dopadla i na šetřenou kauzu a na nezákonné užívání předmětné stavby, které započalo před více jak půl stoletím, tedy dávno před přijetím nové právní úpravy správního trestání.

³ Viz zpráva o šetření ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. In: Evidence stanovisek ochránce. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>

⁴ K obsahu této zásady blíže např.: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 6–18. ISBN 978-80-7400-666-1.

⁵ Zde zejména zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

3 Případ veřejného ochránce práv a nová úprava správního trestání – vybrané poznatky a úvahy

V této kapitole bude pozornost zaměřena zejména na institut tzv. „trvajících přestupků“, jehož zákonný pojem je zakotven v ustanovení § 8 přestupkového zákona. Ten byl ostatně i jádrem kauzy šetřené zástupcem veřejného ochránce práv pod sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. Za dřívější právní úpravy (tj. za platnosti a účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů)⁶ byl tento typ přestupku dovozován pouze soudní judikaturou, a to za pomoci přiměřené aplikace principů z oblasti práva trestního. Správní trestání je bezpochyby oblastí práva, která dopadá na velké množství subjektů, ať už v pozici správních orgánů, jakožto vykonavatelů veřejné správy, tak zejména v pozici adresátů, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. Lze proto již v úvodu konstatovat, že reforma správního trestání, která byla v roce 2016 přijata po dlouhých a strastiplných přípravách, a která je představována přestupkovým zákonem, je kodexem v praxi většinově vítaným. Tento zákonodárný počín, o jehož kvalitě lze jistě vést dlouhé diskuze, byl správní praxí, ale i odbornou veřejností, netrpělivě očekáván. Přestože lze přestupkovému zákonu v určitých ohledech vytknout některé nedokonalosti či výkladové nesrovnalosti, obecně jej autoři vnímají, resp. tuto úpravu považují za významný a pozitivní posun v oblasti správního trestání. Ostatně, problematická místa daného kodexu jednoznačně odhalí až samotná správní praxe.

Zatímco reforma u mnohých institutů praktické změny nepřinesla, neboť vychází ze stávající právní úpravy, jinde v ní byla „spíše jen“ zohledněna a promítnuta bohatá soudní judikatura a praxe. Za zásadní změnu lze jistě označit to, že na rozdíl od předchozí právní úpravy se bude přestupkový zákon vztahovat nejen na dosavadní přestupky upravené především v dříve platném zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ale též dle důvodové zprávy na tzv. jiné správní delikty fyzických osob, na správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob. Přestupkový zákon se pak nebude vztahovat na disciplinární správní delikty a delikty pořádkové, které jsou v důvodové zprávě označeny za tzv. správní

⁶ Pozn.: tehdy označován též jako tzv. „trvající delikt“.

delikty nepravé.⁷ Tato bezpochyby nejzajímavější a odbornou veřejností diskutovaná legislativní změna však není předmětem zájmu dané práce.⁸

Jak bylo uvedeno v úvodu kapitoly, jedním z nově upravených pojmů, resp. institutů, který za dřívější právní úpravy zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, činil v praxi určité problémy, je i tzv. „trvajícím přestupek“. Dřívější zákonná úprava u těchto typů přestupků nestanovila bližší úpravu, a proto zde sehrávala významnou a jedinečnou roli zejména soudní judikatura a právní teorie.⁹ Byly to pak správní orgány, na jejichž bedra byla kladena povinnost seznamovat se s aktuální soudní judikaturou v této oblasti, a které tak musely reflektovat v rámci své rozhodovací činnosti její neustálý vývoj.

Pojem trvajícím přestupku je nyní upraven v přestupkovém zákoně výslovně, a to v ustanovení § 8, kdy je za trvajícím přestupek označen takový přestupek, „*jebož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.*“

Základním znakem u trvajícím přestupku není samotné vyvolání protiprávního stavu (to ostatně není podmínkou vždy¹⁰), přestože je s takovým přestupkem následné trvání protiprávního stavu neodmyslitelně spojeno, ale je jím jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu.¹¹ Postihováno je tedy právě ono udržování, a proto musí být při hodnocení a podřazení konkrétního jednání vždy řádně vyhodnoceno, zda je zde znak

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *Beck online [právní informační systém]* [online]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

⁸ Blíže např.: MATES, P. a V. ONDRÁČKOVÁ. *Kodex správního práva trestního. Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2016, roč. 15, č. 11–12, s. 253–258. ISSN 1213-5313; popřípadě též: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 47–70. ISBN 978-80-7400-666-1.

⁹ Srov. například BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

¹⁰ K tomu srov. druhou část věty za slovem „nebo“, která zahrnuje popis pojmu „trvajícím přestupek“.

¹¹ K tomu podpůrně srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 11 Tdo 337/2004, ve kterém soud vede úvahy nad rozdíly mezi pokračujícím a trvajícím trestným činem. In: *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/A4B6666C32AF1AF0C1257A4E0065BB76?openDocument&Highlight=0

spočívající v udržování protiprávního jednání skutečně přítomen, či nikoliv. *U trvajících přestupků je typické, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvětšuje tím více, čím déle čin trvá. Pro společnost je tak nejnebezpečnější samotné udržování a nikoliv způsobení protiprávního stavu.*¹² Za typický trvajících přestupek judikatura i praxe již dříve označila v oblasti veřejného stavebního práva „*nezákonné užívání stavby*“.

Přestože by bylo možné zahrnutí definice trvajících přestupku do přestupkového zákona označit za nadbytečné, lze považovat tento počín za důležitý, neboť usnadní situaci správním orgánům při posuzování jednotlivých případů. Dané lze hodnotit jako pozitivní především ve vztahu k takovým (specializovaným) správním orgánům, jako jsou stavební úřady. Pracovníci stavebních úřadů, jakožto odborníci na stavebně-technické záležitosti, vodítko pro řešení kauz v rámci samotného správního trestání totiž jistě uvítají.

Jak bylo uvedeno v úvodu, reforma správního trestání u mnohých institutů praktické změny nepřinesla, resp. zákonodárce pouze zohlednil a promítnul stávající soudní judikaturu a praxi v určitých případech do textu přestupkového zákona. Jednou z těchto záležitostí je i pohled na trvajících přestupek a otázku jeho trvání, resp. promlčení.

Obecně dle přestupkového zákona platí, že do doby odstranění protiprávního stavu jde u trvajících přestupku o jeden skutek. K tomuto názoru dospěl za účinnosti dřívější právní úpravy též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99, kde uvedl, že „*trvajícím přestupkem je takové jednání, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Toto jednání tvoří jeden skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu; lhůta pro zahájení řízení o přestupku tedy začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících přestupku.*“¹³ Je tedy zřejmé, že tyto závěry soudu zákonodárce plně zohlednil nejen u samotného pojmu trvajících přestupku, ale rovněž

¹² Dané názory, vycházející z konstantní judikatury, lze nalézt v řadě publikací; např.: KOČI, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, s. 27. ISBN 978-80-7502-207-3; příp. MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, s. 32. ISBN 978-80-7502-200-4.

¹³ K tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0164_5A__0200044A_prevedeno.pdf

v rámci určení okamžiku počátku běhu promlčecí doby, který u trvajících přestupku, v souladu s otázkou právní jistoty, stanovil jednoznačně na „den následující po dni, kdy došlo ke odstranění protiprávního stavu.“¹⁴ Vztáhneme-li tuto skutečnost na již zmiňované „nezákonné užívání stavby“, bude se doby odstranění protiprávního stavu považovat takové jednání pachatele za jeden skutek. Za pozornost pak z pohledu stavebně-právní praxe stojí názor Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku č. j. 5 As 21/2007-99 ze dne 27. 6. 2007, kde soud obiter dictum zmiňuje, že „přestupky trvající se posuzují jako jediné jednání, ať již protiprávní stav trvá sebedéle, popř. zda dojde ke jeho krátkodobému přerušení.“ U nezákonného užívání stavby by zřejmě bylo za ono „krátkodobé přerušení užívání“ možné považovat i stav (časový úsek), kdy se například v nezákonně užívaném rodinném domě žádné osoby nezdržují (například po dobu, kdy jsou v zaměstnání). Důležitým proto bude i faktický stav, resp. řekněme záměr (vůle) pachatele nadále udržovat po krátkodobém přerušení protiprávní stav, tj. navrátit se do objektu za účelem „dalšího“ pokračování v užívání. Tuto skutečnost lze jistě prokázat za pomoci nejrůznějších důkazních prostředků dle okolností konkrétního případu.

Druhou skutečností, kterou zákonodárce zohlednil u trvajících přestupků, je otázka, kterou někteří autoři označují za tzv. „přetržení“.¹⁵ K tomuto přetržení, z pohledu uložení správního trestu, dochází dle Nejvyššího správního soudu jak rozhodnutím o přestupku¹⁶, tak samotným obviněním pachatele ze spáchání přestupku.¹⁷ Oba tyto okamžiky promítl zákonodárce do textu

¹⁴ Viz ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona.

¹⁵ Např.: JEMELKA, L. a P. VĚTESNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 85 – 94. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0040_9As__0700061A_prevedeno.pdf

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0101_9As__100_20110623023233_prevedeno.pdf; příp. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, č. j. 9 As 25/2012-32. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0025_9As__120_20120718054228_prevedeno.pdf; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0033_8As__140_20140811101730_prevedeno.pdf

přestupkového zákona v ustanovení § 32 odst. 2, kde stanovil, že promlčecí doba se přerušuje „*vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*“, nebo též „*oznámením o zahájení řízení o přestupku*.“ Okamžik přetržení pak, z pohledu uložení správního trestu, odděluje jeden skutek od druhého.¹⁸

Výše uvedené se nově pojí i s otázkou povahy a závažnosti přestupku, kterou přestupkový zákon rovněž upravuje. Ta je dána například i délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele, nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele.¹⁹ K otázce samotného „přetržení“ lze rovněž uvést, že tato souvisí i s otázkou souběhu, který je dle názoru Nejvyššího správního soudu u trvajících přestupků vyloučen.²⁰ Oproti tomu však lze dle názoru Nejvyššího správního soudu v průběhu řízení změnit popis skutku,²¹ na což zákonodárce opět reagoval v nové úpravě správního trestání, a to v ustanovení § 78 odst. 3 přestupkového zákona. Má-li být totiž v řízení rozhodováno o „jiném skutku“, je povinností správního orgánu znovu oznámit zahájení řízení o tomto „jiném“ skutku, přičemž „jinakost“ může být zřejmě shledána i v jeho jiném časovém vymezení. Dle přestupkového zákona platí, že oznámení o zahájení řízení o přestupku musí obsahovat popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a tedy i uvedeno označením místa, času a způsobu jeho spáchání.²²

¹⁸ Shodně též závěry zástupce veřejného ochránce práv ve zprávě o šetření ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. In: Evidence stanovisek ochránce. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>

¹⁹ Viz ustanovení § 38 písm. f) přestupkového zákona.

²⁰ „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, bromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.*“, dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0050_8As_1200003_prevedeno.pdf

²¹ Dle názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 6. 2008, č. j. 4 As 62/2007-63. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0062_4As_0700063A_prevedeno.pdf, platí, že „*V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému obrácení spáchaného skutku... Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících... deliktů... Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutků a možností opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo ke prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.*“

²² K tomu srovnaj ustanovení § 78 odst. 3, ve spojení s ustanovením § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

V závěru je třeba upozornit na obsahově sporný rozsudek Nejvyššího správního soudu, kde soud dospěl k názoru, že za další mezník oddělující jeden skutek od druhého (tj. za okamžik přetržení) lze považovat i „*jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání.*“²³ V citovaném rozsudku jde skutkově o okamžik, kdy je s obviněným sepsán policejní záznam oznámení o přestupku. U přestupku stavební nekázně, představovaného nezákonným užíváním stavby, by se tak logicky mohlo jednat i o samotný protokol z kontrolní prohlídky stavby, ve kterém stavební úřad zaznamená, že „zjistil“ její nezákonné užívání. S daným názorem se nelze ztotožnit, neboť neodpovídá obecným principům správního trestání, mezi které lze řadit i skutečnost, že podezřelý z přestupku se stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení.²⁴ Prvním úkonem, a zde je nutné podotknout, že v řízení, je pak nejčastěji doručení oznámení o jeho zahájení, ve kterém je osoba podezřelá ze spáchání přestupku uvědomena o řízení, včetně popisu skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžné právní kvalifikaci. U nezákonného užívání stavby je třeba si rovněž uvědomit, že prokázání této skutečnosti je v praxi velmi nelehké, až obtížné, a proto by se mohlo jednat při daném výkladu soudu ad hoc až o nepřiměřené zásahy veřejné moci do práv dotčené osoby v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů²⁵ či principy dobré správy²⁶. Shodně lze tento nesouhlasný názor vůči závěrům citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nalézt i v odborné literatuře²⁷ nebo jej ve vztahu k otázce přetržení trvajících přestupků lze vyvodit ze zprávy o šetření zástupce veřejného ochránce práv ze dne 30. 10. 2017, vydané pod sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK.²⁸

²³ Viz závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0049_1As__120_20120911014057_prevedeno.pdf

²⁴ Ustanovení § 69 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁵ Viz ustanovení § 2–8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Blíže viz Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

²⁷ K tomu srov. například: JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích*. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 85–94. ISBN 978-80-7400-666-1.

²⁸ Zprávu o šetření ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK., Evidence stanovisek ochránce. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>

4 Dopady reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva – úvahy k nezákonnému užívání staveb

Do oblasti veřejného stavebního práva se kromě zmiňované reformy správního trestání aktuálně promítá i novelizační zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „druhá velká novela stavebního zákona“). Ta přináší do právní úpravy veřejného stavebního práva od 1. 1. 2018 relativně zásadní změny.

Dotčeno je druhou velkou novelou stavebního zákona i ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona, které upravuje množinu staveb, jejichž užívání je podmíněno veřejnoprávním povolením ve formě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí.²⁹ Za zásadní zde lze označit skutečnost, že od 1. 1. 2018 zákonodárce významně zmenšil skupinu staveb vyžadujících k užívání veřejnoprávní povolení stavebního úřadu ve formě „kolaudace“.

Současně lze dodat, že novelizací stavebního zákona, ať už v souvislosti s reformou správního trestání, tak především druhou velkou novelou stavebního zákona, nebude možné nezákonné užívání u převážné většiny nepovolených staveb řešit správním trestáním, neboť již nepůjde o přestupek. Skutková podstata zakotvená v ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, tj. nezákonné užívání „nezkolaudované“ stavby, totiž novou úpravou výrazně ztrácí na svém významu.³⁰

Za určitou kuriozitu pak lze označit skutkovou podstatu uvedenou v ustanovení § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Zde je totiž zákonodárcem dána možnost uložení správního trestu za užívání vymezených nepovolených

²⁹ Dle ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona platí, že „*dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, uvedenou v § 103 odst. 1 písm. e) bodech 4 až 8, nebo stavbu, u které postačí ohlášení stavebnímu úřadu podle § 104 odst. 1 písm. a) až d) a k) nebo podle zvláštního právního předpisu, nebo pokud vyžaduje stavební povolení, a jedná-li se o a) stavbu veřejné infrastruktury, b) stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, c) stavbu, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, d) změnu stavby, která je kulturní památkou, lze užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu, nebo kolaudačního rozhodnutí.*“

³⁰ K tomu srov. ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, dle kterého se „*fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 119 odst. 1 užívá stavbu bez kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí, nebo takové užívání umožní jiné osobě.*“, a to v závislosti na znění ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona.

staveb a terénních úprav naprosto marginálního významu.³¹ U dané skutkové podstaty tak bude postihováno „užívání“ svým charakterem spíše nevýznamných záměrů, přitom možnost postihnout užívání nepovolených staveb s mnohem zásadnějšími dopady zakotvena není. Nutno zdůraznit, že při bližším rozboru skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona lze dospět k závěru, že u této skutkové podstaty není fakticky postihováno užívání, ale je jím samotná „nepovolenost“ vymezených záměrů. Kolaudace totiž v závislosti na novelizaci ustanovení § 119 odst. 1 stavebního zákona není u těchto záměrů podmínkou k jejich užívání. Otázkou tedy zůstává, jak bude situace s užíváním nepovolených staveb řešena s účinností od 1. 1. 2018. Na základě výše uvedeného lze však uzavřít, že řešení u převážné většiny nepovolených staveb bude od tohoto data mimo režim správního trestání.

V úvahu by mohl přicházet i institut „zákazu užívání stavby“. Ten je však z pohledu správního trestání rovněž problematický, neboť byl postižitelný jako přestupek pouze do 31. 12. 2017. Od 1. 1. 2018 byl jako skutková podstata ze stavebního zákona vyjmut.³² Za současně platné a účinné právní úpravy stavebního zákona lze uložit správní trest „pouze“ za nezjednání nápravy ve smyslu ustanovení § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona.³³ U nově doplněného odstavce 5 v ustanovení § 134 stavebního zákona, který byl do tohoto ustanovení v modifikované formě „přesunut“ druhou velkou novelou stavebního zákona z ustanovení § 120,³⁴ však zákonodárce nepočítá od 1. 1. 2018 se skutkovou podstatou užívání stavby přes zákaz stavebního

³¹ Dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona platí, že „*fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání umožní jiné osobě.*“

³² Viz změna ustanovení § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, dle kterého se osoba dopustila přestupku i tím, že užívala stavbu přes zákaz stavebního úřadu vydaný podle ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017.

³³ Viz ustanovení § 178 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, dle kterého se „*fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 134 odst. 2 nebo 3 nezjedná nápravu nebo nepředloží doklady ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu.*“

³⁴ K tomu srov. názor autora příspěvku, publikovaný v odborné literatuře, kde bylo již před druhou velkou novelou stavebního zákona o nesystematičnosti zakotvení tohoto typu „zákazu užívání stavby“ v ustanoveních týkajících se kolaudace staveb pojednáno; viz: PŮČEK, P. § 120. In: PRŮCHA, P., J. GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 567. ISBN 978-80-7502-180-9.

úřadu vydaný dle citovaného ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona. Zda jde o záměr nebo pouhé opomenutí zákonodárce, zůstává otázkou. Na okraj lze poznamenat i to, že dané souvisí i s natolik významnou skutečností, jako je určení druhu správního trestu a jeho výměry. Dle přestupkového zákona musí správní orgán přihlédnout u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku.³⁵ U nezákonného užívání staveb tak musí správní orgány u jednotlivých případů pamatovat na řadu souvisejících otázek a okolností.

5 Dopady reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva – další obecné úvahy

Zákonodárce zařadil všechny přestupky, které mají být podle stavebního zákona potrestány, mezi přestupky s vyšší mírou společenské škodlivosti; v důvodové zprávě k přestupkovému zákonu hovoří v této souvislosti o jejich „vyšší typové závažnosti“. Za závažnější jsou považovány přestupky, jejichž spáchání lze potrestat uložením pokuty s horní sazbou vyšší než 100 000 Kč. Ostatní přestupky jsou v důvodové zprávě označeny jako „běžné“.³⁶

Na potrestání přestupků s „vyšší typovou závažností“ panuje zvýšený zájem. Pachatel totiž svým protiprávním jednáním zasahuje do zvláště důležitých právem chráněných veřejných zájmů, které z toho důvodu požívají i vyšší ochranu. Zákonodárce podpořil zájem na potrestání závažnějších přestupků stanovením mj. i delší promlčecí a prekluzivní doby. Promlčecí doba, po jejímž uplynutí již nemůže příslušný správní orgán řízení o přestupku zahájit, činí 3 roky. V případě přestupku „běžného“ jde o pouze 1 rok³⁷. Odpovědnost za přestupek s vyšší typovou závažností pak zaniká v prekluzivní době 5 let od jeho spáchání, oproti 3 rokům v případě přestupku „běžného“³⁸.

³⁵ Ustanovení § 37 písm. f) přestupkového zákona.

³⁶ Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *Sněmovní tisky* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 11. 1. 2018]. Sněmovní tisk 555/0, s. 162. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0>.

³⁷ Ustanovení § 30 přestupkového zákona.

³⁸ Ustanovení § 32 odst. 3 přestupkového zákona.

Vyšší typová závažnost a tím i vyšší zájem na potrestání pachatele přestupku proti stavebnímu zákonu odpovídá významu veřejných zájmů, které mohou být tímto jednáním ohroženy či porušeny. Protiprávní jednání zasahuje v daném případě do zájmů tak významných, jako jsou např.:

- zájem na ochraně života a zdraví osob nebo zvířat,
- zájem na ochraně životního prostředí,
- zájem na ochraně kulturních památek (kulturního dědictví) atd.

Právě tyto veřejné zájmy ohrožuje např. stavba, která je v havarijním stavu a jejíž zřícení může ohrozit život lidí v sousedství, nebo stavba, která byla provedena bez povolení stavebního úřadu a bez jeho povolení je i užívána. Taková stavba neprošla totiž kontrolou, zda byly při její výstavbě dodrženy všechny požadavky plynoucí z právních předpisů a technických norem, a zda je tedy stavbou bezpečnou a nezávadnou.

Je třeba mít na paměti, že v případě přestupků podle stavebního zákona je často příslušný správní orgán v obtížné důkazní situaci. Nepochybný závěr o vině pachatele vyžaduje nezřídka opatření znaleckých posudků či jiných odborných vyjádření, předvolání většího množství osob, z nichž totožnost některých nemusí být zprvu ani známa atd. I to se může podepsat na delší době, po kterou bude o potrestání přestupku rozhodováno.

Jde-li o stavby, jejichž užívání nebylo povoleno, setkává se někdy veřejný ochránce práv s až kuriózními námitkami potenciálních pachatelů, kteří se i v případech, kdy jsou ve stavbě přímo přistiženi, brání, že stavbu ve skutečnosti neužívají, ale pouze ji v dané chvíli kontrolují, udržují v přijatelném stavu, hlídají, dávají pozor na její vyloupení atd. Ne vždy je také jednoduché pachatele při činu přistihnout, neboť dozví-li se stavební úřad (např. z podnětu třetí osoby) o nepovoleném užívání stavby, často i s několikaletým předstihem oznámí jejímu vlastníkovvi, že provede kontrolní prohlídku. Tím mu však umožní se na příchod pracovníků stavebního úřadu dostatečně připravit, stavbu uzpůsobit a vyvolat dojem, že stavba ve skutečnosti užívána není. Teprve poté, co pracovníci stavebního úřadu odejdou, pak vlastník znovu začne stavbu užívat. Ombudsman proto stavebním úřadům doporučuje, aby buď prováděly kontrolní prohlídku z veřejně přístupného místa (v takovém případě může být provedena kdykoliv a bez

ohlášení), nebo aby její zahájení oznamovaly vlastníkově až v okamžiku příchodu k jeho pozemkům a stavbám³⁹.

Význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, je jedním z kritérií, k nimž příslušný správní orgán přihlíží při určení povahy a závažnosti spáchaného přestupku⁴⁰. Tato úvaha pak ovlivní i rozhodnutí o druhu a výměře trestu⁴¹.

5.1 Obsahuje druhá velká novela stavebního zákona pravidlo „retro-aktivity ve prospěch pachatele“?

Předchozí, první velká novela stavebního zákona,⁴² zahrnovala výslovně princip retroaktivity ve prospěch pachatele. V přechodných ustanoveních (bod 14. čl. II.) totiž uváděla, že „*správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nová právní úprava je pro obviněného příznivější*“.

Druhá velká novela stavebního zákona však podobné pravidlo neobsahuje. Stanoví pouze, že „*správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů*“ (bod 10. čl. II. přechodných ustanovení).

To však neznamená, že se princip retroaktivity ve prospěch pachatele v daném případě neuplatní. Jak uvedl Nejvyšší správní soud⁴³, nabyde-li účinnosti novela zahrnující pravidlo, že „*řízení (mj. i o přestupcích) zahájená před účinností novely se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“, není tím prolomen ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny⁴⁴. Pravidlo o „*dokončení řízení podle dosavadních předpisů*“ lze v takovém případě chápat pouze v procesním, nikoliv

³⁹ Viz zpráva o šetření ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 6890/2013/VOP/MPO. In: *Evidence stanovisek ochránce* [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/282>.

⁴⁰ Ustanovení § 38 písm. a) přestupkového zákona.

⁴¹ Ustanovení § 37 písm. a) přestupkového zákona.

⁴² Tedy zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0126_6A___0200027A_prevedeno.pdf

⁴⁴ Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchan. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

hmotněprávním smyslu. I na přestupky podle stavebního zákona, o nichž bylo řízení zahájeno ještě před 1. 1. 2018, tj. před účinností druhé velké novely stavebního zákona, se proto použije hmotněprávní úprava, účinná až od tohoto dne.

V důsledku tohoto pravidla dojde řešení i případ nepovoleně užívaného rodinného domu, jímž se ombudsman zabýval pod sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. Vzhledem k tomu, že od 1. 1. 2018 již většina rodinných domů nebude potřebovat k legálnímu užívání kolaudaci (ani ve formě souhlasu, ani ve formě rozhodnutí), nebude od tohoto data možné vlastníka nezkolaudovaného rodinného domu potrestat, a to přesto, že rodinný dům byl předtím nepovoleně užíván po dobu více než 50 let, jako tomu bylo v popisované kauze.

5.2 Rozlišení mezi liberací a snahou o nápravu přestupku

Nový přestupkový zákon již výslovně rozlišuje mezi liberací a snahou pachatele přestupek napravit (odčinit). Liberace nastává, pokud pachatel prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno po něm požadovat, aby přestupku zabránil⁴⁵. Pachatel tedy usiluje o to, aby spáchání přestupku předešel (přestupku se nedopustil), což se mu však přes veškerou snahu nepodaří a přestupek spáchá. V tom případě za něj ale pachatel, který je právnickou či podnikající fyzickou osobou, neodpovídá.

Naopak snaha přestupek napravit přichází v úvahu až poté, co ke spáchání přestupku došlo. Pokud pachatel, jímž může být jakákoliv osoba, napomáhá posléze k odstranění škodlivého následku či dobrovolně nahradí způsobenou škodu, považuje správní orgán jeho jednání za polehčující okolnost⁴⁶. Tu zohlední při určení druhu a výměry trestu, který za spáchání přestupku uloží⁴⁷. Polehčující okolnost však nemá vliv na závěr, zda pachatel za přestupek odpovídá, či nikoliv.

Toto výslovné rozlišení obou pojmů veřejný ochránce práv zřejmě přivítal, neboť se v minulosti setkal i s případy, kdy správní orgán oba pojmy spojil a úsilí o nápravu spáchaného přestupku ztotožnil s liberačním důvodem.

⁴⁵ Ustanovení § 21 a § 23 odst. 1 přestupkového zákona.

⁴⁶ Ustanovení § 39 písm. c) přestupkového zákona.

⁴⁷ Ustanovení § 37 písm. c) přestupkového zákona.

V důsledku toho pak řízení o správním deliktu zastavil. Např. pod sp. zn. 6130/2013/VOP/MST⁴⁸ řešil ombudsman případ, kdy vlastník vodovodu neuzavřel se spotřebitelem smlouvu, ač k tomu byl podle zákona povinen, a tuto smlouvu nakonec uzavřel až dlouho poté, co s ním správní orgán zahájil řízení o správním deliktu. Uzavření smlouvy však správní orgán považoval za naplnění liberačního důvodu, což jej přivedlo až k zastavení řízení o uložení pokuty. Vlastník vodovodu totiž podle jeho názoru učinil tímto způsobem vše, co bylo možno po něm požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Právní povinnost byla přitom porušena již dlouho předtím a vlastník vodovodu se přičinil pouze o to, že po delší době byl následek přestupku (nezákonné neuzavření smlouvy) odstraněn. Od účinnosti nového přestupkového zákona by již k podobným situacím nemělo docházet buď vůbec, nebo skutečně jen ve zcela výjimečných případech.

6 Závěr

Cílem příspěvku bylo seznámit čtenáře s vybranými otázkami, souvisejícími především s právní úpravou trvajících přestupků, která se nově objevuje v rámci reformy správního trestání a odpovědnosti za přestupky, tj. v přestupkovém zákoně. V příspěvku se autoři pokusili vést úvahu nad vybranými otázkami, které se k tomuto institutu pojí, a především si vzali za cíl obecně zhodnotit i samotný legislativní počín zákonodárce, jako takový. Uvedeny jsou pak pouze ty skutečnosti a instituty, které se autorům jevily jako podstatné, případně jinak zajímavé, zejména ve vztahu k popísované kauze zástupce veřejného ochránce práv, jakožto první „vlastovky“ vztahující se k dané problematice.

Při zpracování tohoto příspěvku, týkajícího se reformy správního trestání, se autoři pokusili nahlédnout na dané téma především z pohledu, kterému se profesně věnují v rámci odboru stavebního řádu a životního prostředí Kanceláře veřejného ochránce práv, tj. z pohledu veřejného stavebního práva. Dospěli přitom k závěru, že právní úpravu správního trestání lze u trvajících přestupků hodnotit v základu za vyhovující. Obdobně tomu

⁴⁸ Viz zpráva o šetření ze dne 6. 1. 2014, sp. zn. 6130/2013/VOP/MST. In: *Evidence stano-visek ochránce* [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1856>

je i u dalších popisovaných institutů. Ocenit pak lze velmi pozitivně to, že se zákonodárce inspiroval a zohlednil zásadní a bohatou judikaturu správních soudů v dané oblasti. A naopak, nezahrnul do textu přestupkového zákona tu judikaturu, jejíž závěry jsou přinejmenším sporné (viz uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33).

Autoři se neshodují v tomto ohledu s některými názory odborné veřejnosti, která považuje zahrnutí dosavadních (osvědčených) postupů správní praxe a zejména závěrů správních soudů do textu zákona za nadbytečné. Takovéto názory mohou vycházet snad z neznalosti stavu veřejné správy a správní praxe, a z určité až mylné představy, že se správní praxe plně a důsledně seznamuje s aktuálním (mnohdy až turbulentním) vývojem judikatury, a to při současném plnění stále narůstající správní agendy a dalších zákonných povinností. Obzvláště je možné tento (ne příliš pozitivní) „trend“ pozorovat u orgánů veřejného stavebního práva, které musí řešit zejména otázky spojené s neustálými novelizacemi stavebního zákona (tu více, tu méně podařenými) a problémy s jejich aplikací. Jakékoliv zjednodušení výkonu a postupů veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva proto autoři jednoznačně vítají, a považují za něj i nově přijatý přestupkový zákon. Lze jen doufat, že i přes některé nesrovnalosti bude přestupkový zákon pro správní orgány napříč celou veřejnou správou dobrou „kuchařkou“.

Závěrem proto autoři přestupkovému zákonu mohou pouze přát, aby přinesl nejen na úseku veřejného stavebního práva tolik očekávané a hlavně účinné prosazování správního trestání tam, kde má dojít k poskytnutí ochrany veřejným zájmům.

Literature

JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

KOČÍ, R. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-207-3.

MÁRTON, M. a B. GONSIOROVÁ. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4.

- PRŮCHA, P., J. GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, 880 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
- MATES, P. a V. ONDRÁČKOVÁ. *Kodex správního práva trestního. Trestněprávní revue*, Praha: C. H. Beck, 2016, roč. 15, č. 11–12, s. 253–258. ISSN 1213-5313.
- BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0033_8As__140_20140811101730_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0049_1As__120_20120911014057_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, č. j. 9 As 25/2012-32. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0025_9As__120_20120718054228_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0101_9As__100_20110623023233_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, č. j. 4 As 62/2007-63. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0062_4As__0700063A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0040_9As__0700061A_prevedeno.pdf

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0021_5As__0700099A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0050_8As__1200003_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0164_5A__0200044A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27. In: *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0126_6A__0200027A_prevedeno.pdf
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 11 Tdo 337/2004. In: *Nejvyšší soud* [online]. Nejvyšší soud [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/A4B6666C32AF1AF0C1257A4E0065BB76?openDocument&Highlight=0
- Zpráva o šetření zástupce veřejného ochránce práv ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK. In: *Evidence stanovisek ochránce* [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>
- Zpráva o šetření zástupce veřejného ochránce práv ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 6890/2013/VOP/MPO. In: *Evidence stanovisek ochránce* [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/282>
- Zpráva o šetření zástupce veřejného ochránce práv ze dne 6. 1. 2014, sp. zn. 6130/2013/VOP/MST. In: *Evidence stanovisek ochránce* [online]. Veřejný ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1856>

Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *Beck-online [právní informační systém]* [online]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 11. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *Sněmovní tisky* [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna [cit. 11. 1. 2018]. Sněmovní tisk 555/0, 228 s. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7 & ct=555 & ct1=0>

Contact – e-mail

pucek@ochrance.cz; studnicka@ochrance.cz

Působnost nového přestupkového zákona ve vztahu k přestupkům spáchaným v cizině

Eva Sigmundová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

Abstract in original language

Nový přestupkový zákon doznal změn i v rámci své územní působnosti. Příspěvek se zaměří na tuto problematiku, a to především ve vztahu k přestupkům spáchaným v cizině státními občany ČR, cizinci a osobami bez státní příslušnosti. Cílem bude porovnat působnost nové a staré právní úpravy, zhodnotit aktuální změny a upozornit na problémy, které nová právní úprava ve vztahu k územní působnosti zákona nese.

Keywords in original language

Územní působnost; cizinec; přestupky.

Abstract

The new offense law was changed within its territorial jurisdiction. The article will focus on this issue, especially in relation to offences committed abroad by czech citizens, foreigners and stateless persons. The aim will be to compare the scope of the new and old legal regulations, to evaluate the current changes and to draw attention to the problems that the new legislation in relation to the territorial scope of the law carries.

Keywords

Territorial jurisdiction; foreigner; offence.

1 Úvod

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o odpovědnosti“ nebo též „účinná úprava“) nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017. Tento příspěvek se zaměří na tu část nové úpravy zákona o přestupcích, které se často mnoho pozornosti

nevěnuje, a to na obecná ustanovení. Konkrétně na ustanovení upravující působnost územní se zaměřením na osoby, které mohou být stíhány podle české právní úpravy, přestože přestupek spáchali v cizině.

Príspevek se zaměří na porovnání předešlé právní úpravy (zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích¹, dále též „předešlá úprava“ nebo též „zákon o přestupcích“, který byl ke dni 30. 6. 2017 zrušen) s aktuálním právním předpisem upravujícím přestupky týkající se již výše zmiňované situace, kdy je přestupek posuzován dle českého právního předpisu, a je teoreticky považován za spáchaný na území České republiky, přestože byl fakticky spáchán v cizině. Metodou zkoumání uvedené právní úpravy tak bude komparace předešlé a účinné podoby zákona o přestupcích. Cílem příspěvku bude zjištění, zda se účinná úprava oproti předešlé změnila, a pokud ano, jaký dopad má tato případná změna na působnost zákona o přestupcích, potažmo na okruh osob páchajících přestupek definovaný zákonem o přestupcích v cizině.

2 Územní působnost

V předešlé právní úpravě bylo v ustanovení § 8 týkajícího se působnosti zákona, uvedeno, že:

„(1) Podle tohoto zákona nebo jiného zákona se posuzuje přestupek, který byl spáchán na území České republiky.

*(2) Podle tohoto zákona se posuzuje též přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a přestupek proti majetku podle § 50, který spáchal v cizině státní občan České republiky anebo **cizinec, který má trvalý pobyt na území České republiky**, pokud takové jednání nebylo v cizině projednáno. Jiný přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky anebo cizincem, který má trvalý pobyt na území České republiky, se posuzuje podle tohoto zákona nebo jiného zákona jen tehdy, jestliže jím uvedená osoba porušila povinnost, kterou má podle předpisů platných v České republice mimo území republiky, nebo jestliže to vyplývá z vyhlášených mezinárodních dohod, kterými je Česká republika vázána.“*

Aktuální právní úprava uvádí v ustanovení § 3 odst. 3, že: „Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za **přestupek spáchaný v cizině**

¹ Zákon č. 200/1990 Sb., ve znění do 30. 6. 2017.

státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, anebo právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek, jestliže a) pachatel svým jednáním porušil povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky i mimo území České republiky, b) pachatel spáchal přestupek proti majetku nebo proti občanskému soužití, pokud takové jednání nebylo projednáno v cizině, nebo c) tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.²

První odstavec v nové právní úpravě týkající se územní působnosti v § 3 je prakticky beze změny a to, *že podle právního řádu České republiky se posuzuje přestupek, který byl spáchán na území České republiky. To znamená, že se použije právní řád ČR, pokud došlo k jednání na území ČR nebo na území ČR došlo nebo mělo dojít alespoň k části následku.* Předešlá právní úprava je tak, v části týkající se obecného sdělení o právním řádu, bez zásadní přeměny.

Na základě výše uvedeného je ale zřejmé, že obecné ustanovení týkající se působnosti zákona u přestupků spáchaných v cizině, v části uvedení osob, které mohou být odpovědny za přestupek spáchaný v cizině, dostalo změny a je rozšířeno o další osoby, avšak zároveň uvedené ustanovení postrádá dříve zmíněného *vizince*.

Přestože se první část ustanovení týkající se právního řádu nezměnila, z obsahu druhé části, v rámci působnosti uvedeného ustanovení zákona je zřejmé, že novou právní úpravou došlo ke změně vymezení působnosti zákona ve vztahu k osobám, které spáchali přestupek v cizině.

Z uvedeného srovnání vyplývá, že v rámci *předešlé právní úpravy* mohl být stíhán dle českého zákona o přestupcích v případech, že spáchal přestupek v cizině proti občanskému soužití § 49 odst. 1 písm. b)², odst. 2³ nebo za přestupek

2 Ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. znělo: „*Přestupku se dopustí ten, kdo jinému ublíží na zdraví.*“

3 Ustanovení § 49 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. znělo: „*Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití tím, že*
A) jinému vybrožuje újmou na zdraví,
b) jiného nepravdivě obviní z přestupku,
c) se vůči jinému dopustí schválnosti, nebo
d) se vůči jinému dopustí jiného hrubého jednání.“

proti majetku podle § 50⁴ i **cizinec**. V případě jiných přestupků, které zákon definoval, mohl být cizinec stíhán, pouze pokud tato povinnost vyplývala z mezinárodních dohod nebo tato povinnost dle českých platných právních předpisů zasahovala i za hranice.

Zde tak vyvstává otázka, zda lze i nyní účinnou právní úpravu aplikovat na cizince, když cizinec „vypadl“ z obsahu nové právní úpravy.

Před zkoumáním uvedeného problému je třeba zdůraznit a uvést základní podmínky pro to, aby mohl být pachatel odpovědný za přestupky spáchané v cizině a zároveň byl posuzovaný přestupek souzen dle právního řádu České republiky.

3 Podmínky odpovědnosti

Pro to, aby vznikla odpovědnost za přestupky, které byly spáchané v cizině a zároveň byly posuzovány dle platného právního řádu České republiky, je třeba splňovat dvě podmínky.⁵

První podmínkou je osoba pachatele (které se budeme věnovat v příspěvku dále) a druhou je vymezení porušení povinnosti.

Druhá podmínka – porušení povinnosti, je definována následovně. Pachatel musí svým jednáním porušit povinnost, kterou má podle právního řádu České republiky nejen na území České republiky, ale i v cizině, případně kterou má pouze v cizině⁶ nebo pachatel spáchal přestupek, který by směřoval

⁴ Ustanovení § 50 zákona č. 200/1990 Sb. znělo: „*Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně způsobí škodu na cizím majetku*

a) *krádeží,*
b) *zpronevěrou,*
c) *podvodem, nebo*
d) *zničením nebo poškozením věci z takového majetku.*

(2) *Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně*

a) *neoprávněně užívá cizí majetek,*
b) *přisvojí si cizí věc nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby, nebo*
c) *ukryje nebo na sebe nebo na jiného převede věc, která byla získána přestupkem spáchaným jinou osobou, nebo to, co za takovou věc bylo opatřeno.“*

⁵ MLSNA, Petr a spol. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor legislativy a koordinace předpisů, 2017. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

⁶ Příkladem může být povinnost zachování mlčenlivosti o utajovaných informacích nebo povinnost oznámit ztrátu cestovního dokladu apod. dle zákona č. 329/1991 Sb. o cestovních dokladech ve vztahu k českému zastupitelskému orgánu.

proti majetku nebo občanskému soužití⁷, pokud ale takové jednání již v cizině nebylo projednáno nebo tak stanoví mezinárodní smlouva, že se odpovědnost za spáchaný přestupek posuzuje dle právního řádu České republiky.

4 Osoba pachatele

Dle výše uvedeného je prvním prvkem pro vznik odpovědnosti za přestupek osoba pachatele. Dle nové právní úpravy se musí jednat buď o státního občana České republiky nebo o osobu bez státní příslušnosti, která má na území České republiky trvalý pobyt nebo o právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek.

Základní otázka tak zní, kam zařadit cizince, který má trvalý pobyt v ČR a v předešlé právní úpravě zařazen byl? V nové úpravě je uvedeno, že se podle právního řádu České republiky posuzuje odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti.

Cizinec je definován zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v ustanovení § 1 odst. 2 jako „*každá fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie*“.

Definice osoby bez státní příslušnosti dle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti⁸ v článku jedna uvádí, že „*výraz osoba bez státní příslušnosti označuje osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana*.“ Definice osoby bez státní příslušnosti se tak liší od definice cizince. Cizinec má občanství, které je však odlišné od českého a nelze jej považovat za osobu, která nepatří k žádnému státu.

Obecně by tak teoreticky bylo možné cizince zařadit pod odstavec týkající se působnosti na podnikající fyzické osoby a právnické osoby, pokud je to fyzická osoba, která podniká a má sídlo podnikání v České republice. Pod odstavec týkající se *osoby bez státní příslušnosti* cizince zařadit nelze, jelikož osobou bez státní příslušnosti se rozumí osoba, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana.

⁷ Příkladem může být spor v autobuse na zájezdu v zahraničí.

⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti. *ASPI* [online] Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss04108>

Dle nového přestupkového zákona tak cizinec, který má trvalý pobyt v ČR teoreticky nemůže být odpovědný a stíhaný v ČR za přestupek spáchaný v cizině dle právního řádu České republiky, pokud se nejedná o podnikající fyzickou osobu, která podniká v České republice nebo má sídlo podnikání v České republice.

Zásadní je tedy zjištění, zda lze nějakým způsobem užít novou právní úpravu týkající se přestupků spáchaných v cizině i na cizince, přestože to v zákoně není výslovně uvedeno, jak to bylo v předchozí úpravě. Nová právní úprava přestupků již tento vztah vůči cizincům, dle znění ustanovení o územní působnosti, neupravuje.

Při zkoumání, jak by bylo možné českou právní úpravu přestupků na cizince užít, se otevírá možnost díky ustanovení § 3 odst. 3 písm. c) zákona o odpovědnosti (již výše zmiňovaného), které uvádí, že „*Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, anebo právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek, **jestliže tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.***“

Spolupráci, a to výslovně, v rámci řízení o přestupcích nebo obecně o správních deliktech, neupravuje žádná smlouva mezi Českou republikou s jednotlivými státy. Mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu České republiky, upravují pouze případy v trestním řízení.

Bylo by však možné na případnou spolupráci ve věci přestupků aplikovat Sdělení č. 55/2006 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o přístupu České republiky k Úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, vypracované Radou na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii, kde je v článku 3 uvedeno, že „*Vzájemná pomoc je také poskytována při řízení před správními orgány pro činy postihované podle vnitrostátních právních předpisů dožadujícího nebo dožadovaného členského státu nebo obou z důvodu porušení právních předpisů za předpokladu, že by jejich rozhodnutí mohlo vést k řízení před soudem s příslušností zejména v trestních věcech.*“⁹

⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 55/2006 Sb. m. s., ÚMLUVA o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, vypracovaná Radou na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii. *ASPI* [online] Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss06055>

Na základě tohoto ustanovení, by bylo možné s odkazem na řízení před správními orgány pro činy postihované podle vnitrostátních právních předpisů, což je případ nového zákona o odpovědnosti, užít i na situace, kdy jde o cizince, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky a jinak by splňovali podmínky stanovené zákonem pro jejich postih dle platné české právní úpravy.

Jasnější je situace v případě mezinárodních dohod týkající se dopravy. Příkladem může být Smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o policejní spolupráci a o změně Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959 a usnadnění jejího používání ze dne 2. února 2000, publikovaná jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 48/2016 Sb. m. s., kde je jednoznačně uvedeno v článku 1, že „*Smluvní státy spolupracují při předcházení a objasňování trestných činů, jakož i při předcházení porušení veřejného pořádku a bezpečnosti. Spolupráce při předcházení a objasňování trestných činů zahrnuje i případy, kdy je jednání v jednom smluvním státě kvalifikováno jako trestný čin a ve druhém smluvním státě jako správní delikt.*“

Ze znění uvedených mezinárodních dohod ale spíše vyplývá to, že se jedná o případy, kdy jsou delikty v jednotlivých státech posuzovány místními správními orgány a pachatelé jsou stíháni na základě vnitrostátního právního předpisu a vzájemně si orgány ve správním řízení pouze vypomáhají.

Není tak jednoznačně vymezeno, na základě čeho bude přestupek posuzován a kdo bude osobu stíhat, tak jak uvádí ustanovení nové právní úpravy v § 3 odst. 3 písm. c): „*Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině ... **jestliže tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.***“

Mezinárodní smlouvy však pouze zdůrazňují a dbají na spolupráci a vzájemnou výpomoc. Nenalezneme tak žádné ustanovení, které jednoznačně konstatuje, kdo, kdy a podle jakého právního řádu bude posuzovat přestupek, pokud je spáchan *státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt anebo právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek.*

Častější je naopak situace, kdy státní občan České republiky (případně cizinec s trvalým pobytem v České republice) spáchá přestupek v zahraničí a je stíhán dle právního řádu státu, kde přestupek spáchal. Tímto stavem se však naplní obsah ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) nové právní úpravy, která uvádí, že: „Podle právního řádu České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky povolen trvalý pobyt, anebo právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo zde alespoň vykonává svoji činnost anebo zde má svůj nemovitý majetek, **jestliže pachatel spáchal přestupek proti majetku nebo proti občanskému soužití, pokud takové jednání nebylo projednáno v cizině.**“

Z uvedeného ustanovení tak plyne zásada ne dvakrát v téže věci – *ne bis in idem*, což značí, že za přestupek spáchaný v cizině, třeba i cizincem s trvalým pobytem v České republice, který již byl v cizině projednán, nemůže být pachatel opětovně stíhán dle vnitrostátních předpisů v České republice. Jednalo by se o opakované řízení ve zcela totožné věci.

5 Závěr

Z výše uvedeného tak můžeme shrnout, že došlo k zásadní změně i v části zákona týkající se působnosti a to, že na cizince, dle nové právní úpravy týkající se přestupků ve vztahu k přestupkům spáchaným v cizině, nelze na základě zákonného znění aplikovat zákon o odpovědnosti, přičemž v předešlé úpravě tato možnost byla jednoznačně stanovena. Metodou komparace bylo zjištěno, že změna proběhla a dopadla i na další aplikaci zákona vůči cizincům. Tento dopad bude mít zásadní vliv na aplikaci zákona vůči cizincům v praxi.

Lze nastínit řešení ve formě teoretické úvahy a to, že by bylo možné stíhání cizince, jako fyzické osoby s trvalým pobytem na území České republiky, za přestupek spáchaný v cizině dle české platné právní úpravy s odkazem na mezinárodní smlouvy s tím, že by se jednalo o domluvu jednotlivých stran, jelikož mezinárodní smlouvy jednoznačně neuvádí, jak v těchto situacích jednat.

Z nové právní úpravy spíše vyznívá, že zákonodárci pojem cizinec, v rámci vypracování obsahu právního předpisu, vypadl a pravděpodobně má stále právní zájem na tom, aby se zákon vztahoval i na tento okruh osob, jedná se však pouze o domněnku autora. Až v další praxi a aplikaci zákona vyjde

najevo, jaký dopad vypuštění cizinců, v případě přestupků spáchaných v cizině, z působnosti nového přestupkového zákona bude mít a jak k věci zaujme postoj budoucí judikatura.

Literature

Právní předpisy

Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 326/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s., Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti. In: *ASPI* [online]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss04108>

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 55/2006 Sb. m. s., ÚMLUVA o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, vypracovaná Radou na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii. In: *ASPI* [online]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss06055>

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 48/2016 Sb. m, s. Smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o policejní spolupráci a o změně Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o dodatcích k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959. In: *ASPI* [online]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss16048>

Internetové zdroje

MLSNA, Petr a spol. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor legislativy a koordinace předpisů, 2017. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>

Terminologický slovník A-M. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>

Contact – e-mail

392849@mail.muni.cz

Ke koncepci nové úpravy správního trestání (několik poznámek)

Vladimír Sládeček

Ústavní soud, Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Právnická fakulta
Univerzity Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstrakt in original language

Článek se zabývá novou právní úpravou deliktů z oblasti správního práva, kterou došlo ke sjednocení regulace přestupků fyzických osob a jiných správních deliktů fyzických podnikajících osob a právnických osob (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). K nové úpravě autor zaujímá kritický postoj, což dokumentuje na příkladu projednávání jednoho běžného přestupku. Sjednocení úpravy považuje za problematické, podle jeho názoru měl být přijat speciální zákon upravující odpovědnost fyzických podnikajících osob a právnických osob za (bývalé) jiné správní delikty a řízení o nich.

Keywords in original language

Správní delikty; přestupek; jiný správní delikt; zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích; zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Abstract

Article deals with the new regulation on administrative delicts unifying regulation of administrative infractions and other administrative delicts of trading physical persons and legal persons (Law 250/2016 Coll. of Laws, On the responsibility for infractions and on procedural rules). Author shares critical stance on the new regulation. He illustrates legitimacy of his opinion on the procedure of simple administrative breach case. He finds unification of regulation as a problematical and is of the view that a special law on responsibility for infractions of trading physical persons and legal persons should be adopted.

Keywords

Administrative Delicts; Infractions; Other Administrative Delicts; Law 250/2016 Coll. of Laws; on the Responsibility for Infractions and on Procedural Rules.

1 Úvodní poznámky

Nedávno jsem se jako host (člen inaugurační komise v řízení o jmenování profesorem) zúčastnil zasedání vědecké rady Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Zde bylo v rámci inaugurační přednášky kandidátky doc. M. Srebalové mj. zmíněno, že naši slovenští kolegové uvažují o nové úpravě správního trestání a že se hodlají inspirovat regulací nedávno přijatou u nás. Já jsem nicméně krátce vystoupil a prohlásil, že jim takový postup příliš nedoporučuji. Proč se mi tedy koncepce naší úpravy nezdá vhodná pro následování, resp. jednoduše řečeno proč se mi nelíbí? V této souvislosti si dovoluji parafrázovat českou filmovou klasiku: kde tedy legislativci z Ministerstva vnitra, resp. zákonodárci udělali chybu?

Nejdříve bych připomněl, že jako zásadní důvody pro přijetí nové úpravy se chápaly především nedostatky v dosavadní regulaci jiných správních deliktů, a to jak jde-li o procesní, tak hmotněprávní stránku.¹ Podle mého názoru je však základní koncepce nové úpravy, resp. vydání společného obecného hmotně-procesního předpisu, zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon“), vadná. Uznávám,

¹ V obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se mj. uvádí: „*Jiné správní delikty jsou na rozdíl od přestupků projednávány zásadně v řízení podle správního řádu. Odchytky od správního řádu, které obsahují některé jiné zákony upravující skutkové podstaty správních deliktů, mají charakter jednotlivosti a zdaleka nepostihují zvláštnosti řízení o správním deliktu. Tento stav vede v praxi často k tomu, že se v řízeních o jiných správních deliktech aplikují instituty a zásady, které právní úprava těchto deliktů nezná (např. adhezní řízení neboli řízení o náhradě škody), kdy se použití daných institutů dovozuje právě pomocí výše zmíněné analogie. Nutno dodat, že tento postup je v jednotlivých případech mnohdy velmi sporný.^{1/} Konkrétně lze říci, že z hmotněprávního hlediska (tj. z hlediska obecného vymezení práv a povinností) je hlavním nedostatkem stávající právní úpravy odpovědnosti za jiný správní delikt zejména absence jasného vymezení pojmu správního deliktu (což vyvolává pochybnosti při konstrukci skutkových podstat jiných správních deliktů). Dalším nežádoucím prvkem je absence právní úpravy podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný právnickou, popř. podnikající fyzickou osobou, a dále neexistence právní úpravy okolností vylučujících protiprávnost, právní úpravy zániku odpovědnosti za správní delikt a právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání. Z procesněprávního hlediska je popsán stav odpovědnosti za správní delikt ještě méně uspokojivý, zvláště z toho důvodu, že správní řád dostatečně nereflektuje specifické prvky veřejnoprávního sankčního řízení proti fyzickým a právnickým osobám.“ (s. 71).*

že významný a nezpochybnitelný impulz k přípravě nové (sjednocené) úpravy představoval deficit adekvátní zejména procesní úpravy projednávání (bývalých) jiných správních deliktů, nouzově nedokonale suplovaný zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. řád“). Domnívám se nicméně, že odpovědnost za přestupky (bývalé jiné správní delikty) fyzických podnikajících osob a právnických osob a řízení o nich měla být upravena samostatným zákonem. Tato regulace by respektovala reálně existující odlišnosti mezi dosavadními přestupky a bývalými správními delikty, mj. se zpravidla projevující vyšší mírou závažnosti, a tedy i hrozbou podstatně vyšších sankcí za spáchání deliktu. Proto by úprava byla zevrubnější, lépe garantující především procesní práva účastníků řízení (obviněných z deliktu), zároveň však hmotně-právně i procesně „přísnější“ na správní orgány tyto delikty projednávající, přičemž by v rozumné míře a ve zjednodušené, upravené podobě recipovala některé instituty z oblasti trestního práva. Prostě řečeno: samotné přejmenování jiných správních deliktů na přestupky z nich přestupky – jak jsme je doposud znávali – nečiní...

V nové společné úpravě – a to se v důvodové zprávě k návrhu zákona přiznává – došlo k převzetí, byť v různě modifikované podobě, řady institutů trestního práva, jak hmotně právního, tak procesního charakteru. Ošklivě řečeno: došlo k nebývalé a neadekvátní „kriminalizaci“ správního práva trestního. Přitom má jít o jednání z hlediska materiálního pojetí „toliko“ škodlivé, což se nyní uvádí již výslovně v § 5 zákona, kdežto trestné činy bývaly donedávna výslovně považovány za jednání nebezpečná, přičemž i po změně úpravy se pro uplatnění trestní odpovědnosti zřetelně vyžaduje vyšší stupeň škodlivosti, než jaký postačuje pro uplatnění odpovědnosti za přestupek.

Vskutku bylo nutné kupř. výslovně a detailně, byť demonstrativně, upravovat povahu a závažnost přestupku (§ 38 zákona), polehčující (§ 39 zákona) a přitěžující okolnosti (§ 40 zákona) jednotně pro všechny pachatele přestupků, tj. fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby? Tolik se tvůrci zákona inspirovali trestním právem, ale přitom si poněkud překvapivě nepovšimli, že k pramenům trestního práva patří (zvláštní) zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který autonomně upravuje jak hmotněprávní, tak procesní aspekty.

Existuje totiž velký rozdíl mezi „drobným“ přestupkem fyzické osoby, který bylo dříve možné řešit mj. domluvou – nyní již jen napomenutím nebo relativně nízkou pokutou – a přestupkem (dřívějším jiným správním deliktem) podnikající fyzické osoby a zejména právnické osoby, kde je zpravidla charakter protiprávního jednání závažnější a správní trest (pokuta) podstatně vyšší.

2 Projednávání jednoho přestupku fyzické osoby podle nové právní úpravy

Uvedu jeden, poněkud hyperbolicky pojatý, ale jen zdánlivě absurdní příklad. Přírozeně v trochu schematickém, zjednodušujícím podání. Fyzická osoba znečistí veřejné prostranství,² přičemž předmět znečištění představuje záhon rozkvetlých růží, a bude takřka přistižena strážníkem (srov. dále). Strážník by tak mohl uvažovat o uložení napomenutí nebo pokuty příkazem na místě (§ 91 a 92 zákona).

Poněkud překvapující se však zdá, že zákon nestanoví – na rozdíl od příkazu na místě, kterým je ukládána pokuta – co má výrok rozhodnutí o uložení napomenutí obsahovat. Kromě základních náležitostí výroku podle spr. řádu, by zřejmě měl zahrnovat všechny náležitosti běžného výroku rozhodnutí o přestupku (§ 93 odst. 1 zákona), ale i další náležitosti rozhodnutí podle spr. řádu. Připustme jistou administrativní náročnost postupu, nicméně se snad alespoň nepředpokládá, že by strážník při ukládání správního trestu na místě (zásadně) řešil povahu a závažnost přestupku, včetně polehčujících nebo přitěžujících okolností. Má se ostatně za to, že fyzická osoba souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložení pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku (§ 91 odst. 1 zákona). Ze zákona sice není zcela zřejmé, zda osoba musí obdobně odsouhlasit i uložení napomenutí, logicky se zdá, že ano.

Pokud ovšem fyzická osoba nebude souhlasit s uložení napomenutí nebo pokuty na místě, příslušný správní orgán (orgán obce) bude muset v běžném správním řízení skutek podle nové úpravy řádně projednat. Správní orgán

² Osoba tedy spáchá přestupek podle § 5 odst. 1 písm. f/ zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, za který lze uložit pokutu do výše 20 000 Kč.

by měl postupovat metodicky, tedy postupně zhodnotit demonstrativně vymezené skutečnosti, které mohou mít vliv na posuzování povahy a závažnosti přestupku ve smyslu § 38 zákona.

V první řadě se bude zabývat významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen (§ 38 písm. a/ zákona). Zřejmě dospěje k závěru, že zákonem chráněný zájem³ je sice poměrně významný, ale v daném případě byl porušen nejspíše jen minimálně. To si však správní orgán ověří až když bude zkoumat význam a rozsah následku (účinku) přestupku (§ 38 písm. b/ zákona). Vypraví se totiž na místo činu, ale bohužel ho – striktně vzato – nenajde. Dohledá sice poškozený záhon růží, ale konkrétní místo protiprávního jednání strážník řádně (nijak) neoznačil. Záhon růží se – *prima facie* – zdá být přestupkem nedotčen. Nicméně správní orgán postřehne, že na jednom místě se pár růží poněkud sklání, nejspíše vadnou. Správní orgán dojde k poznání, že by to mohl být závažný následek přestupku rozsahem i významem (§ 38 písm. b/ zákona). Ale samotná hypotéza nestačí. Správnímu orgánu svítne, že je třeba prokázat *nexus causalis*. Kriministický ústav, útvar Policie České republiky s celostátní působností, však kupodivu odmítne provést potřebnou chemickou analýzu, zda neutěšený stav poškozených růží způsobila chemická sloučenina, resp. tekutina obvykle vylučovaná při úkonu znečišťování veřejného prostranství prováděného fyzickými osobami. Ač nerad, musí připustit, že následek nelze prozatím prokázat, o jeho významu a rozsahu ani nemluvě. Správní orgán tedy dále přistoupí ke zhodnocení způsobu spáchání přestupku (§ 38 písm. c/ zákona). Podle sdělení zasahujícího strážníka protiprávní jednání zřejmě spočívalo v močení na záhon růží. Přiznává však, že samotné protiprávní jednání neviděl, zahlédl toliko u záhonu se klátící, později identifikovanou postavu, která si upravovala příslušnou část oděvu (poklopec). Správní orgán to posoudí jako svou povahou poměrně závažný způsob spáchání přestupku, a to i s ohledem na předpokládanou rozptýlenost následku způsobenou kláčením pachatele při porušování zákonem chráněného zájmu

³ Jde o objekt přestupku: obecný – řádný výkon veřejné správy, druhový – ochrana veřejného pořádku, individuální – ochrana čistoty veřejného prostranství, příp. ochrana veřejného zdraví, event. ochrana majetku.

(zejména individuálního objektu). A následuje zvažování okolností spáchání přestupku (§ 38 písm. d/ zákona), dále přehledně rozčleněných na polehčující a přitěžující.

Správní orgán tedy nejprve zkoumá polehčující okolnosti, zejména zda pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž by byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost, pachatel napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu, nebo spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném (§ 39 zákona). V daném případě by snad v úvahu připadala krajní nouze, o naplnění jejichž podmínek lze ovšem pochybovat, neboť pachatel by toliko tvrdil, že „*to již nemohl vydržet*“. Ale jde o výčet demonstrativní, možná by se daly nalézt i jiné polehčující okolnosti, např. obtížná dosažitelnost či neexistence veřejného WC v dané lokalitě.

Přihlédnout správní orgán ovšem musí i k okolnostem přitěžujícím, zejména že pachatel spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě, spáchal více přestupků nebo tento přestupek opakovaně, zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce, nebo spáchal přestupek jako člen organizované skupiny (§ 40 zákona). Správní orgán především konstatuje, že pachatel znečišťoval sám, nikoliv jako člen „přestupkové organizace“,⁴ byť zasahující strážník potvrdil, že také zahlédl další fyzickou osobu, které se z místa činu vzdalovala. Dále zvažuje, že asi nelze ani dovozovat, že pachatel využil bezbrannosti růží, nicméně alespoň z evidence přestupků operativně ověří zda pachatel spáchal více přestupků nebo tento přestupek opakovaně.⁵ Zjistí-li, že jde o známého recidivistu, a to nejen v inkriminovaném protiprávním jednání, nepochybně by to pachateli přitížilo.⁶

⁴ Rozuměj: jde o nižší či mírnější (méně společensky škodlivou) formu zločinecké organizace.

⁵ Srov. ust. § 16i odst. 1 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve spojení s ust. § 12 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

⁶ K přestupkové recidivě podrob. srov. PRAŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 252–257.

Tak bychom mohli pokračovat a zevrubně posuzovat další aspekty popsaneho protiprávního jednání. Ale jde opravdu jen o nadsázku? To brzy nejspíše zjistíme z judikatury správních soudů, příp. i soudu Ústavního...

Ale nesmíme zapomenout na ust. § 17 odst. 1 zákona, podle kterého ten, kdo při spáchání přestupku neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat. Toto ustanovení sice – obdobně jako ust. § 19 tr. zákoníku – popírá Ústavním soudem judikovaný obecný právní princip *ignorantia iuris non excusat*,⁷ ale proč by se ho pachatel nemohl dovolávat?

Pokud jde o „vážený“ pohled na danou problematiku, *Helena Prášková* ve své čerstvé monografii s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu (z předešlých let) konstatuje, že „*přítěžující a polehčující okolnosti je potřeba hodnotit, vypořádat a odůvodnit vždy, a to i v situaci, že je tak zákon neoznačuje, ani je výslovně neupravuje*“.⁸ Dále pak – opět s odkazem na judikát Nejvyššího správního soudu – uvádí: „*Správní orgán je povinen se zabývat všemi hledisky, které mu zákon předkládá a přesvědčivě odůvodnit ke kterému hledisku přiblédl a jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Domnívám se, že toto stanovisko nelze vykládat tak, že správní orgán musí výslovně v odůvodnění projít všechna v zákoně uvedená hlediska. Musí uvést ta, která jsou pro daný případ relevantní a u ostatních zmínit jejich nepodstatnost*“.⁹

3 Některé kritické ohlasy k nové úpravě

Pokud jde o další jednotlivosti, které nesouvisejí s recepcí trestně právních institutů, některé „jedničkové“ obce se kupř. již nyní ozývají, že personální zabezpečení projednávání přestupkové agendy představuje problém, byť zákon stanoví poměrně dlouhé přechodné období.¹⁰ Jako by ovšem zapomněly, že návrh věcného záměru s nimi jako s orgány projednávajícími

⁷ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 a nález sp. zn. III. ÚS 721/2000.

⁸ PRÁŠKOVÁ, op. cit., s. 251.

⁹ Ibid., s. 252.

¹⁰ Předseda komise jako oprávněná úřední osoba musí splňovat následující (alternativní) požadavky: vysokoškolské vzdělání „nejméně“ v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice, příp. musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti (než je právo) a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra (§ 111 odst. 1 zákona, srov. též vyhl. Ministerstva vnitra č. 172/2017 Sb.). Požadavky kladené na předsedu komise nemusí splňovat osoba projednávající přestupek na místě (§ 111 odst. 2 zákona). „Změkčující“ přechodné ustanovení srov. § 112 odst. 9. zákona.

přestupky nepočítal. Až teprve na základě nesouhlasu jejich vrcholné organizace, Svazu měst a obcí České republiky a Pardubického kraje bylo projednávání některých přestupků obcím nejnižšího stupně umožněno.¹¹

Obávám se ovšem, že určité personální problémy se mohou objevit i u obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností, kterých není tak malý počet (205). Nezbyvá než si nostalgicky povzdechnout, kdeže jsou doby fungování osvědčených okresních úřadů, které – kromě lidově demokratického a socialistického státu – dobře sloužily v novověké minulosti.¹² Byly dosti nesmyslně zrušeny v souvislosti se zavedením tzv. krajské samosprávy, přičemž některé jejich působnosti (byť nejde zrovna o přestupky) nově přebírají tzv. pracoviště úřadů práce.¹³

Jiným případem je nerecipování zhusta užívaného institutu domluvy, na což žehrají zejména strážníci a snad i policisté. I nejmírnější trest napomenutí předpokládá formalizovaný postup, tj. vydání písemného rozhodnutí, a to zřejmě i při rozhodování na místě, jak bylo naznačeno výše.

4 Závěr

Co říci na závěr? Na omluvu zpracovatelů a schvalovatelů návrhu zákona lze snad poznamenat, že ani věcný záměr schválený vládou (usnesení vlády ze dne 3. 4. 2013, č. 229) s „dualismem“ regulace přestupků nepočítal. Nicméně se domnívám, že obecná hmotně právní a procesní část obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, by mohla – po nikoliv zásadních úpravách – nadále posloužit jako adekvátní předpis pro projednávání přestupků fyzických osob. Platná obecná úprava projednávání přestupků,

¹¹ K tomu srov. ONDRAČKOVÁ, V. Nová úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 10 a násl. Tento záměr měl podporu, která byla racionálně odůvodněna. Srov. POTMEŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*, 2014, č. 1–2, s. 129 a násl.

¹² Srov. např. LAŠTOVKA, K. Dějiny organizace politické správy v Československé republice. In: *Slovník veřejného práva československého*, sv. I. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 345 a násl. HLEDÍKOVÁ, Z., J. JANÁK a J. DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2007.

¹³ K tomu srov. též. SLÁDEČEK, V. Hlavní mezníky a tendence ve vývoji organizace veřejné správy. In: SLÁDEČEK, V., K. FRUMAROVÁ a P. MELOŤÍKOVÁ (eds.). *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, zvl. s. 12 a 14 a 15.

tedy zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, by pak – po nezbytných modifikacích – mohla regulovat odpovědnost podnikajících fyzických osob a právnických osob a řízení o nich.

Literatura

HLEDÍKOVÁ, Z., J. JANÁK a J. DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2007.

LAŠTOVKA, K. Dějiny organizace politické správy v Československé republice. In: *Slovník veřejného práva československého, sv. I*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929.

ONDRAČKOVÁ, V. Nová úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Správní právo*, 2014, č. 1-2.

POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*, 2014, č. 1-2.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017.

SLÁDEČEK, V., K. FRUMAROVÁ a P. MELOTÍKOVÁ (eds.). *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014.

Contact – e-mail

sladeczek@prf.cuni.cz

Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky

Pavel Vetešník

Katedra právních disciplín a veřejné správy, Metropolitní univerzita, Praha,
Česká republika

Abstract in original language

Tématem příspěvku je vymezení specifických odchylek v odpovědnosti za přestupky provedené tzv. změnovým zákonem. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanovuje obecné podmínky odpovědnosti fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek. V jednotlivých zákonech upravujících právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek však gestoři těchto zákonů, prosadili některé specifické hmotněprávní odchylky této odpovědnosti. Jedná se např. o vyloučení materiálního znaku přestupku, nevyžadování zavinění jako povinného znaku skutkové podstaty přestupku fyzické osoby, vyloučení některých okolností vylučujících protiprávnost nebo jinou délku promlčecí doby. V příspěvku se tak zaměřím na jednotlivé specifické odchylky a pokusím se vysvětlit důvody pro jejich zavedení.

Keywords in original language

Přestupek; odpovědnost; zavinění; škodlivost; promlčení

Abstract

The topic of the contribution is the definition of specific deviations in the liability for offenses made by the so-called change law. The Act on Liability for Offenses and Proceedings sets out the general conditions of liability of natural, legal and business natural persons for an offense. The individual legal provisions regulating the legal obligations establishing the liability for the offense have provided for certain specific substantive deviations of this liability. This includes, for example, the exclusion of a material offense of a natural person, the exclusion of certain circumstances excluding invalidity or other length of limitation period. In the paper I will focus on concrete specific deviations and try to explain the reasons for their introduction.

Keywords

Offense; Liability; Fault; Harmfulness; Limitation.

1 Úvod

Odpovědnost za přestupky, respektive základy odpovědnosti za přestupky jsou stanoveny v části druhé zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), a to jak pro fyzické osoby, tak i pro právnické a podnikající fyzické osoby. K účelu zákona o přestupcích odborná literatura uvádí: „*Účelem zákona o přestupcích je ochránit zájmy chráněné zákonem před pachateli přestupků, zabránit pachateli přestupku v dalším páchání protiprávní činnosti a vychovat pachatele přestupku k tomu, aby ke další protiprávní činnosti již nedocházelo. K naplnění tohoto účelu slouží samotné projednávání přestupků, ukládání a výkon správních trestů a ochranných opatření. Spravedlivým a včasným ukládáním správních trestů tak může správní orgán výchovně působit nejenom na pachatele přestupku, ale i na ostatní osoby a na společnost jako celek. Účel správního trestu je tak založen na individuální a obecné prevenci.*“¹ Přestupkem podle § 5 zákona o přestupcích je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Přestupkové právo spadá do pojmu správního trestání² a zákonem o přestupcích tak došlo k tzv. rekodifikaci správního trestání³.

Cílem zákona o přestupcích, který nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2017, je sjednocení právní úpravy odpovědnosti za přestupky fyzických osob a odpovědnosti za jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob spolu s právní úpravou zvláštního řízení k uplatnění této odpovědnosti. Legální definice přestupku byla stanovena v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, a přestupkem bylo zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. O přestupku

¹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 2.

² Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

³ MATEŠ, P. a V. ONDRAČKOVÁ. *Kodex správního trestání. Trestněprávní revue*, 2016, č. 11–12, s. 253.

tak šlo hovořit jako o tzv. správním deliktu „pojmenovaném“⁴. Jiný správní delikt⁵ zákonnou legální definicí stanovenou neměl a za jiný správní delikt bylo považováno jednání právnické a fyzické (podnikající) osoby, jehož znaky byly stanoveny zákonem a bylo postižitelné sankcí⁶.

Zákon o přestupcích je obecnou normou⁷ k jiným zákonům obsahující jak hmotněprávní tak procesněprávní úpravu přestupků, které jsou k zákonu o přestupcích úpravou zvláštní, a to na základě zásady *lex specialis derogat legi generali*. K této zásadě Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*při střetu dvou ustanovení upravujících tutéž problematiku má přednost ustanovení upravující užší okruh věcí (ustanovení zvláštní, „lex specialis“) před ustanovením upravujícím širší problematiku (ustanovení obecné, „lex generalis“)*“.⁸ Těchto jiných zákonů je přes 250, což vyplývá ze zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „změnový zákon“).

Tématem tohoto příspěvku je tak vymezení některých specifických odchylek v odpovědnosti za přestupky provedené změnovým zákonem. V jednotlivých zákonech upravujících právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek totiž gestoři těchto zákonů, prosadili některé specifické hmotněprávní odchylky této odpovědnosti.

2 Společenská škodlivost

První specifická odchylka se vztahuje k materiálnímu znaku přestupku, kterým je společenská škodlivost činu. Tento znak je výslovně vyjádřen v pojmu přestupku, kterým podle § 5 zákona o přestupcích je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Přestupek je tak vymezen na základě materiálně-formálního pojetí. Za společenskou škodlivost

⁴ JEMELKA, I. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4.

⁵ Za jiné správní delikty byly považovány jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, správní delikty právnických a tzv. podnikajících fyzických osob (správní delikty „podnikatelů“), správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty, a delikty proti platební disciplíně (platební delikty).

⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters, 2009, s. 186; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2006, č. j. 5 As 4/2005, č. 848/2006 Sb. NSS.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004 sp. zn. II. ÚS 788/02.

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 73/2010-138.

činu odborná literatura považuje porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem⁹. Při zkoumání odpovědnosti za přestupek je tak správní orgán povinen zjišťovat naplnění jeho materiální stránky. Nejvyšší správní soud k tomu dodal: „*K odpovědnosti za přestupek je tedy třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti, přičemž toto porušení nebo ohrožení je materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo).*“¹⁰ V judikatuře Nejvyššího správního soudu lze nalézt několik odlišných přístupů k vypořádání tohoto znaku v odůvodnění rozhodnutí¹¹. V rámci prvního přístupu se společenská škodlivost musí zkoumat vždy a vypořádání se s ní v odůvodnění rozhodnutí¹²; v rámci druhého přístupu se společenská škodlivost v odůvodnění rozhodnutí vypořádat nemusí, když není protiprávní jednání hraniční a je zjevné¹³; a v rámci třetího kompromisního přístupu vycházející ze skutečnosti, že lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech společenskou škodlivost, ale „*pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek*“¹⁴.

Ačkoliv by to mělo být spíše výjimkou, jiný zákon může materiální znak vyloučit. Např. podle § 270 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý. Důvodová zpráva ke změnóvému zákonu k tomu uvádí: „*Materiálně-formální pojetí se pro oblast zadávání veřejných zakázek nejeví jako zcela vhodné. Společenská škodlivost je u těchto přestupků dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku. V případě, že by konkrétní společenská škodlivost protiprávního jednání nedosahovala ani minimální*

⁹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 58–59.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 4/2013-26.

¹¹ VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7–8, s. 414–416.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS.

hranice typové škodlivosti, nebyl by dán veřejný zájem na jeho stíhání. Proto se upravuje vyvratitelná právní domněnka spočívající v tom, že se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.¹⁵

Domnívám se, že taková odchylka je nevhodná, protože vymezuje přestupek pouze z formálního hlediska, což svědčí trestněprávnímu pojetí odpovědnosti za protiprávní jednání, a na přestupky podle zákona o zadávání veřejných zakázek lze v souladu s důvodovou zprávou a soudní judikaturou aplikovat výše uvedený druhý přístup. S ohledem na charakter této odchylky jako vyvratitelné právní domněnky se správní orgán bude stejně muset v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s případnou námitkou účastníka řízení o neexistenci společenské škodlivosti jeho jednání.

3 Zavinění

Další specifická odchylka, která se týká pouze odpovědnosti za přestupek fyzické osoby, se vztahuje k zavinění, které je „...obecně definováno jako *psychický vztah pachatele k vlastnému protiprávnímu jednání*.“¹⁶ Tento vztah je vyjádřen buď jako přímý nebo nepřímý úmysl nebo jako vědomá či nevědomá nedbalost¹⁷. Podle § 13 odst. 1 zákona o přestupcích obecně platí, že fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný. Na rozdíl od odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek, kdy se jedná o odpovědnost objektivní¹⁸ s možností zproštění se odpovědnosti (liberace)¹⁹, se v případě fyzické osoby jedná o odpovědnost subjektivní, tj. odpovědnost za zavinění. Jak k zavinění jakožto podmínce odpovědnosti fyzické osoby za přestupek uvádí odborná literatura: „*Zavinění je tedy jedním ze základních znaků odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, a je tedy subjektivním předpokladem správněprávní odpovědnosti fyzické osoby. Odpovědnost za přestupek můžeme definovat jako odpovědnost za zaviněné protiprávní jednání konkrétní fyzické osoby. To znamená, že bez zavinění není přestupkem.*“²⁰

¹⁵ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2007, č. j. 4 As 40/2007-53, č. 1529/2008 Sb. NSS.

¹⁷ Srov. § 15 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006, č. 1658/2008 Sb. NSS.

¹⁹ § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁰ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 117.

Zmíněnou odchylkou je skutečnost, že jiný zákon může stanovit, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek se zavinění nevyžaduje. Takovým jiným zákonem je např. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který v § 125f odst. 3 stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle § 125f odst. 1²¹ se nevyžaduje zavinění. Ačkoliv důvodová zpráva k změnovému zákonu zmíněnou odchylku neodůvodňuje, nejedná se o první případ, kdy zákon o silničním provozu, rezignoval na zjištění skutečného stavu věci. Pravděpodobným důvodem pro nevyžadování zavinění fyzické osoby je dle mého názoru velký počet spáchaných a oznámených přestupků podle zákona o silničním provozu a tím i zahlcenost příslušných správních orgánů k jejich projednání. Odborná literatura k tomu dodává, že: „*Podobná výluka je sporná, i když byl zákonodárce zřejmě vědom, že v uvedených případech by bylo prokazování zavinění poměrně obtížné.*“²².

Ačkoliv se k odpovědnosti za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu v případě provozovatele vozidla fyzické osoby nevyžaduje zavinění, stanoví zákon o silničním provozu v § 125f odst. 6 liberální důvod ke zproštění se odpovědnosti za tento přestupek. Provozovatel vozidla tak za tento přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

Výše zmíněným případem, kdy zákon o silničním provozu, rezignoval na zjištění skutečného stavu věci, je postup podle § 125h zákona o silničním provozu, kdy za splnění několika podmínek²³ obecní úřad obce s rozšířenou

21 Provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 10 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. se nevyžaduje zavinění.

22 PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 129.

23 Porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání; porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona; porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu; totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku; a porušení je možné projednat uložením pokuty příkazem na místě.

působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky. Tento postup tak ve svém konečném důsledku rezignuje na zjištění a potrestání skutečného pachatele závadného jednání, postrádá tak odrazující prvek před jeho opakováním stejně jako preventivní složku, a na druhé straně může mít na správní orgány demotivující účinek ve vztahu ke snaze zjistit skutečného pachatele²⁴. Jedná se tak o zbavení se odpovědnosti za přestupek vykoupením se, resp. se jedná o zánik odpovědnosti za přestupek dobrovolným uhrazením určené částky, což představuje určitou formu odpustku²⁵.

Dalším zákonem obsahující posuzovanou odchytku je zákon o zadávání veřejných zakázkách, který v § 270 odst. 2 stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle tohoto zákona se nevyžaduje zavinění. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu k tomu uvádí: „Odpovědnost zadavatelů (právnických osob, fyzických osob podnikajících i nepodnikajících) je postavena na principu objektivní odpovědnosti, tedy bez ohledu na jejich zavinění. Pro zachování stávajícího stavu se proto vylučují ustanovení o zavinění fyzické osoby, aby se tak neobrozila vymahatelnost práva v citlivé oblasti, jakou je zadávání veřejných zakázek.“²⁶. I v tomto případě zákon o veřejných zakázkách pro takovou fyzickou osobu stanoví liberační důvod ke zproštění se odpovědnosti za přestupek, a fyzická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „V této souvislosti se zakotvují zvláštní liberační důvody, jejichž prokázáním se fyzická osoba může odpovědnosti zprostit. Přitom lze vycházet z toho, že i nepodnikající fyzická osoba, která se stane zadavatelem, je kvalifikovaným subjektem, na který je možné klást zvýšené nároky. Z těchto důvodů se rovněž vylučují ustanovení o nepřičetnosti, která by narušovala princip objektivní odpovědnosti.“²⁷.

I v tomto případě se domnívám, že posuzovaná odchytky je nevhodná, protože tradiční odpovědnost fyzické osoby za přestupek je konstruována jako odpovědnost subjektivní. Výše uvedenou odchytkou se tak správní trestání navrácí ke kategorii jiného správního deliktu fyzické (nepodnikající) osoby, což již před účinností zákona o přestupcích bylo považováno

24 KUČEROVÁ, H. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. 2. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 668.

25 VĚTEŠNÍK, P. Zkrácené řízení o některých přestupcích podle zákona o silničním provozu. *Právní rozhledy*, 2013, č. 6, s. 208.

26 [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

27 *Ibid.*

za přežitek a za problematické²⁸. S ohledem na zavedené liberační důvody pro tuto odchylku může vyvstávat otázka, zda se odpovědnost za přestupek takové osoby má posuzovat jako odpovědnost za přestupek fyzické osoby nebo odpovědnost za přestupek právnické (podnikající fyzické) osoby.

4 Trvající přestupek

Zákon o přestupcích na rozdíl od předchozí právní úpravy v § 8 nově zavádí definici trvajících přestupků, kterým je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Trvajícím přestupkem tvoří dvě na sobě nezávislé formy jednání, které však musí být znakem skutkové podstaty přestupku²⁹. Důvodová zpráva k zákonu o přestupcích k rozlišení trvajících přestupků uvádí: „*Trvající přestupky nesmějí být zaměňovány s přestupky, jejichž znakem je jednání spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, i když je s takovým přestupkem následně trvání protiprávního stavu logicky spojeno. Typickým příkladem takových přestupků, které sice mohou na první pohled vypadat jako trvající, avšak jimi nejsou, protože u nich nelze hovořit o udržování protiprávního stavu, jsou přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti.*“³⁰. K určení, zda byl přestupek spáchán jednorázově nebo v podobě trvajících přestupků je rozhodující charakter jednání a nikoliv následku³¹ a trvajícím přestupku nasvědčuje použití nedokonavého vidu slovesa, např. „provozuje“³². V této souvislosti tak lze za specifickou odchylku považovat ustanovení § 270 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle kterého přestupky při uveřejňování nejsou trvajícím přestupky. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu tuto odchylku odůvodňuje tím, že: „*Pro odstranění případných výkladových problémů se výslovně stanoví, že přestupky (v terminologii stávajícího zákona správní delikty) při uveřejňování ve smyslu § 268 návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek nejsou trvajícím přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich.*“³³.

²⁸ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 126.

²⁹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 86.

³⁰ [Http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=555 & CT1=0)

³¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 11 Tdo 337/2004.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS.

³³ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

K posuzované odchylce pouze uvádím, že ji považuji za nevodnou, protože zda je přestupek přestupkem trvajícím záleží na charakteru konkrétního jednání a konstrukce skutkové podstaty přestupky.

5 Zproštění odpovědnosti za přestupek

Jak již bylo uvedeno výše, v případě odpovědnosti právnické osoby za přestupek platí objektivní odpovědnost, která vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Je pouze vyžadováno, aby zde existovalo protiprávní jednání, jeho negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem. Jak uvádí odborná literatura, je tomu tak především z praktických důvodů, protože porušení povinností stanovených právnické osobě je často výsledkem činnosti fyzických osob za ni jednajících a bylo by zdouhavé a obtížné zjišťovat a dokazovat zavinění těchto osob, proto právnická osoba odpovídá za následek³⁴. Nejedná se však o objektivní odpovědnost absolutní, protože zákon o přestupcích v § 21 odst. 1 stanoví liberační důvody ke zproštění se odpovědnosti³⁵.

Specifickou odchylkou by tak byla skutečnost, jestliže by jiný zákon upravoval další liberační důvody zprošťující odpovědnost právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek. Takovým zákonem je např. zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, který v § 46 odst. 1 uvádí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba neodpovídá za přestupek podle § 44 odst. 2 písm. g) nebo h) zákona o obalech též tehdy, jestliže k porušení povinnosti došlo do 3 měsíců ode dne, kdy autorizovaná společnost, s níž právnická nebo podnikající fyzická osoba uzavřela smlouvu o sdruženém plnění povinností stanovených právnické

³⁴ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 176–177.

³⁵ Podle § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku. Ustanovení § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se podle § 23 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich na podnikající fyzickou osobu použije obdobně.

nebo podnikající fyzické osobě v § 10 odst. 1 nebo § 12 zákona o obalech, pozbyla oprávnění k činnosti; nebo zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), který v § 142 odst. 1 uvádí, že fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba v postavení zaměstnavatele se zproští odpovědnosti za přešupek, jestliže k naplnění znaků přešupku došlo v důsledku porušení povinnosti zaměstnance nebo smluvního zaměstnance podle § 103 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění a prokáže-li, že zaměstnance nebo smluvního zaměstnance ke splnění povinnosti vyzvala.

K posuzované odchylce pouze uvádím, že pokud k jejímu zavedení vedou racionální důvody, považuji ji za vhodnou a potřebnou.

6 Okolnosti vylučující protiprávnost

Zákon o přešupcích stanovuje okolnosti, které způsobují, že jednání vykazující znaky přešupku není protiprávní a není tedy přešupkem. Jedná se o tzv. okolnosti vylučující protiprávnost, mezi které patří krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně³⁶. Jak vyplývá z § 5 zákona o přešupcích je protiprávnost znakem přešupku a znamená, že jednání je v rozporu s právem a porušuje povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě³⁷. Proto chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přešupek vyvozovat, protože se jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přešupku, nenaplnuje skutkovou podstatu přešupku. Jak k tomu dovedil Nejvyšší správní soud, přešupkem proto nemůže být jednání, které formálně přešupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost³⁸. K okolnostem vylučujícím protiprávnost musí správní orgán rozhodující o uložení správního trestu za přešupek přihlížet z úřední povinnosti³⁹.

Specifickou odchylkou by tak byla skutečnost, pokud by jiný zákon stanovil další případy okolností vylučující protiprávnost, anebo pokud by některý

³⁶ Srov. § 24 až § 28 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

³⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 36/2007-59, č. 1533/2008 Sb. NSS.

³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 10/2011-111.

³⁹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Zákon o některých přešupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 210.

ze zákonem stanovených okolností vylučující protiprávnost omezoval. Takovým zákonem je např. zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České národní bance“), když v § 46e odst. 4 uvádí, že okolností vylučující protiprávnost přestupku, k jehož projednání je příslušná Česká národní banka podle zákona o České národní bance nebo jiného právního předpisu, není svolení poškozeného. Důvodová zpráva k změnovému zákonu, který zmíněnou odchylku zavedl, zmíněnou odchylku odůvodňuje tím, že: „*Navrhuje se zúžit okruh okolností vylučujících protiprávnost, kdy okolnost vylučující protiprávnost v podobě svolení poškozeného není v případě přestupků projednávaných Českou národní bankou na místě, protože objektem těchto přestupků není ochrana individuálních zájmů, ale ochrana zájmů kolektivních (tj. nikoliv případně jen poškozených klientů ale i ostatních klientů na finančním trhu), což má zásadní význam i pro generální prevenci. Prvotním chráněným zájmem by vždy mělo být dodržování pravidel obezřetného jednání regulované osoby, finanční stabilita, řádné dodržování pravidel jednání se zákazníky či spotřebiteli jako celkem apod., tj. zájem celku a nikoliv individuální zájem.*“⁴⁰

I v tomto případě k posuzované odchylce uvádím, že pokud k jejímu zavedení vedou racionální důvody, považuji ji za vhodnou a potřebnou.

7 Délka promlčecí doby

Zákon o přestupcích obdobně jako předchozí právní úprava vymezuje jako jeden z důvodů zániku odpovědnosti za přestupek uplynutí promlčecí doby⁴¹. Podle § 30 zákona o přestupcích promlčecí doba činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání⁴². Jak k významu této lhůty konstatuje Ústavní soud: „*Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhod-*

⁴⁰ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

⁴¹ § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴² § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

vání s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly ke zavedení lhůt již před tisíci lety. Na straně druhé, pokud je uplatnění určitého práva, resp. pravomoci, časově omezeno, je nezbytné zohlednit určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva, či pravomoci, které, nikoli z jeho zavinění, výkonu těchto brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc, v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení.⁴³ K významu této lhůty odborná literatura dodává, že jestliže uplynula od spáchání přestupku delší doba, snižuje se význam jeho stíhání, které tak přestává plnit svou společenskou funkci, a snižuje se tak škodlivost činu pro společnost a taktéž se snižuje schopnost správního orgánu provést řádné dokazování. Tato doba je prekluzivní a správní orgán k ní musí přihlížet z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze uplatnil či nikoli. Uvedená doba má hmotněprávní charakter, i když s ní jsou spojeny procesně právní důsledky. Hmotněprávní charakter má ve vztahu k pachateli přestupku, kdy zaniká jeho odpovědnost za spáchaný přestupek, a procesně právní důsledky má ve vztahu ke správnímu orgánu, kdy zaniká jeho právo, respektive povinnost přestupek projednat. Dochází tak k zániku vztahu mezi státem a pachatelem přestupku⁴⁴.

Jiný zákon může promlčecí dobu stanovit odchylně od obecného vymezení v zákoně o přestupcích. Je zapotřebí dodat, že ze změnového zákona vyplývá, že to byla nejčastěji provedená odchylka v jednotlivých zákonech upravující skutkovou podstatu přestupku. Takovým příkladem je zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který v § 54a odst. 1 stanoví, že promlčecí doba činí 3 roky; jde-li o přestupek, za který je stanovena pokuta, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, činí promlčecí doba 5 let. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který je stanovena pokuta, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 7 let od jeho spáchání. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu tuto odchylku

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. jako 163/1998 USn. (sv. 9); vyhlášen též pod č. 30/98 Sb.

⁴⁴ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 267–268.

odůvodňuje tím, že: „Navrhuje se prodloužit „základní délku“ promlčecí doby. Většina deliktů v oblasti sociálního pojištění jsou delikty administrativního charakteru spočívající v nesplnění oblašovací (oznamovací) povinnosti zaměstnavatele, popř. v plnění jiných administrativních povinností zaměstnavatele; značná část z nich se zjišťuje až v rámci kontrolní činnosti prováděné přímo u zaměstnavatele. I když orgány sociálního zabezpečení provádí tyto kontroly soustavně a u všech zaměstnavatelů, je frekvence kontrolní činnosti taková, že při jednoroční promlčecí době by značná část přestupků byla zjištěna buď již jako promlčená, nebo v období těsně před jejich promlčením. Výše pokut v oblasti sociálního pojištění přitom není taková, aby umožňovala použití obecné tříleté promlčecí doby uvedené v § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.“⁴⁵. Dalším takovým zákonem je zákon č. 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní a o změně a doplnění zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který v § 34 odst. 1 vymezuje promlčecí dobu na 5 let, a byla-li přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu k tomu uvádí, že: „Navrhuje se zakotvit speciální promlčecí doba. Toto speciální ustanovení je odůvodněno tím, že povaha a společenská nebezpečnost přestupků dle atomového a chemického zákona je zpravidla výrazně závažnější, s dlouhodobými společenskými dopady a možným výrazným zásahem do práv soukromých osob (jejich zdravotního stavu). Rovněž jejich následky, ale i přestupky samotné, se mohou projevit až se značným časovým odstupem po jejich spáchání (například ionizující záření působí skrytě a často zpozděle). Praktické zkušenosti také naznačují, že k odhalení protiprávního jednání dochází často až s několikaletým odstupem (v praxi se nezřídka porušení povinností např. poskytovatelem zdravotních služeb při lékařském ozáření projevuje na zdravotním stavu pacienta až po řadě let). Proto existuje veřejný zájem na stíhání přestupků i po relativně dlouhou dobu po jejich spáchání.“⁴⁶. Dále se zmínit o zákonu č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého promlčecí doba činí

⁴⁵ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

⁴⁶ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

5 let, a byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání⁴⁷. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu tuto odchylku odůvodňuje tím, že: „*Navrhovaná délka promlčecí doby odpovídá zvláštnosti právní úpravy elektronických komunikací i dopadům vyvolaným spácháním přestupků, zejména uvedeným v ustanovení § 118, pro trhy elektronických komunikací. Speciální úprava delších promlčecích dob je zaměřena především s ohledem na specifickou a závažnou povahu přestupků a také velké množství účastníků, kteří jsou potenciálním protiprávním jednáním poskytovatele služby elektronických komunikací dotčeni.*“⁴⁸

S ohledem na zdůvodnění této odchylky v důvodových zprávách (povaha, specifická povaha, závažnost a společenská nebezpečnost přestupku; společenské dopady; zásah do práv třetích subjektů) lze posuzovanou odchylku považovat za důvodnou, je však zapotřebí zmínit i opačný názor⁴⁹, a to že stanovením těchto delších lhůt je potlačována výchovná funkce správního trestu a plynutím času může být komplikované i samotné řízení o přestupku, respektive mohou být obtížně prokazatelné některé skutkové okolnosti.

8 Stavení promlčecí doby

Zákon o přestupcích v ustanovení § 32 odst. 1 zákona o přestupcích⁵⁰ stanovuje čtyři důvody, které způsobují, že se promlčecí doba uvedená v § 30 zákona o přestupcích nebo v jiném zákoně, staví, respektive se doba těchto překážek nezapočítává do promlčecí doby. Odborná literatura k tomu vysvětluje: „*Stavení promlčecí doby znamená, že po dobu, po kterou trvá určitá překážka uvedená v zákoně o přestupcích nebo v jiném zákoně, promlčecí doba neběží, respektive se do promlčecí doby tato doba nezapočítává, avšak po odpadnutí překážky její běh pokračuje.*“⁵¹ Stavení promlčecí doby tak znamená pouze její pozasta-

⁴⁷ § 120 odst. 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929>

⁴⁹ MIHALÍK, V. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10, s. 208.

⁵⁰ Do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedle trestního řízení; po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení; po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní; a po kterou trvalo podmíněně upuštění od uložení správního trestu.

⁵¹ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 294.

vení s tím, že lhůta po určitou dobu neběží a poté pokračuje její běh dále⁵². Specifickou odchylkou by tak byla skutečnost, kdy by jiný zákon stanovil další důvod pro stavění promlčecí doby. Takovým jiným zákonem je např. zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který v § 26 odst. 1 uvádí, že do promlčecí doby se nezapočítává doba stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Důvodová zpráva to odůvodňuje tím, že: „*Ponechává se pouze speciální důvod stavení běhu lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek spočívající v existenci stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.*“⁵³ S těmito důvody se lze jistě ztotožnit.

K posuzované odchylce pouze dodávám, že pokud k jejímu zavedení vedou racionální důvody, považuji ji za vhodnou a potřebnou.

9 Určení druhu a výměry správního trestu

Další odchylka se vztahuje k určení druhu a výměry správního trestu. Zákon o přestupcích⁵⁴ v § 37 stanovuje demonstrativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při určení druhu správního trestu a jeho výměry povinen přihlídnout. K výsledku tohoto postupu odborná literatura doplňuje, že: „... *druh správního trestu, případně kombinace s jiným správním trestem, a jeho výměra musí být v konkrétním případě stanovena tak, aby odpovídala všem okolnostem a zvláštnostem případu... Při ukládání správního trestu je správní orgán povinen zabývat se všemi okolnostmi, které zákon stanovuje či předpokládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterým okolnostem přihlédl a ke kterým nikoliv. Dále je správní orgán povinen podrobně odůvodnit, jaký vliv měly všechny zjištěné okolnosti na ukládaný správní trest a jeho výměru.*“⁵⁵, protože: „*Rádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden.*“⁵⁶

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-218, č. 2676/2012 Sb. NSS.

⁵³ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

⁵⁴ Stejně jako předchozí právní úprava reprezentovaná § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, nebo tzv. společnými ustanoveními o správních deliktech v jednotlivých zákonech obsahujících skutkové podstaty správních deliktů.

⁵⁵ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 328–9.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60.

Zmíněnou odchylkou může být skutečnost, že jiný zákon stanoví další hlediska. Např. při určení druhu a výměry trestu příslušný správní orgán přihlédne také ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu spolupracujících samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení⁵⁷; nebo zda již v minulosti byla ústavu udělena výstraha podle § 25d zákona o znalcích a tlumočnících⁵⁸; nebo též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí nebo politického institutu⁵⁹; nebo se výměra a druh správního trestu určí s ohledem na míru, význam a dobu ohrožení zahraničněpolitických, obchodních nebo bezpečnostních zájmů státu, popřípadě s ohledem na způsobenou škodu⁶⁰; nebo se při určení výměry pokuty zadavateli přihlédne též k tomu, v jakém rozsahu bylo již ze smlouvy plněno⁶¹; anebo také k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání a provozovatele převzatého vysílání na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy, a dále přihlíží ke stanovisku věcně příslušného samoregulačního orgánu uvedeného v seznamu samoregulačních orgánů, obdrží-li toto stanovisko písemně do 10 pracovních dnů ode dne zahájení řízení⁶².

Vzhledem ke skutečnosti, že určení druhu správního trestu a jeho výměry musí být v konkrétním případě stanoveno tak, aby odpovídalo všem okolnostem a zvláštnostem případu⁶³, je na místě zavedení dalších kritérií, které takovému určení musí předcházet.

⁵⁷ § 13 odst. 2 zákona 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ § 25 b odst. 4 zákona 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ § 19 l odst. 1 zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ § 19 odst. 1 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu, přepravy, zprostředkování a tranzitu zboží dvojího užití, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ § 270 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² § 61 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

⁶³ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 338.

10 Polehčující okolnosti

Jak vyplývá z § 37 písm. c) zákona o přestupcích, při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne mimo jiné i k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, které zákon o přestupcích v § 39⁶⁴ a § 40⁶⁵ vymezuje demonstrativním výčtem. Ačkoliv se jedná o demonstrativní výčet, jiný zákon může stanovit odchylku spočívající v rozšíření či zúžení těchto hledisek. Takovým příkladem, a to spočívající v rozšíření polehčujících okolností, kdy „*Polehčující okolnost je taková okolnost, která je ve prospěch pachatele přestupku a snižuje společenskou škodlivost přestupku...*“⁶⁶, je zákon o nemocenském pojištění, který v § 142 odst. 4 stanovuje, že při ukládání správního trestu se jako k polehčující okolnosti přihlédne též k tomu, že pachatel před zahájením řízení o přestupku přijal účinná opatření k nápravě, aby tak zabránil budoucímu opakování nedostatků majících za následek jednání zakládající skutkovou podstatu projednávaného přestupku.

I v tomto případě lze s touto odchylkou souhlasit, pokud k ní vědou vedou racionální důvody.

11 Upuštění od uložení správního trestu

Zákon o přestupcích v § 43 nově zavádí institut upuštění od uložení správního trestu, a vymezuje dva obecné důvody (nekonání společného řízení a projednání věci před správním orgánem postačující k nápravě pachatele⁶⁷), pro které lze tento výjimečný institut využít. Využití tohoto institutu je možností, a nikoliv povinností správního orgánu, a slouží k posouzení

⁶⁴ Jako k polehčující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých; spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost; napomáhal k odstranění škodlivého následku přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu; oznámil přestupek správnímu orgánu a při jeho objasňování účinně napomáhal; nebo spáchal přestupek pod vlivem hrozby nebo nátlaku anebo pod tlakem podřízenosti nebo závislosti na jiném.

⁶⁵ Jako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě; spáchal více přestupků; spáchal přestupek opakovaně; zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce; spáchal přestupek jako člen organizované skupiny; nebo spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.

⁶⁶ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 333.

⁶⁷ Obdobně § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017.

specifických okolnosti konkrétního případu, kdy má správní orgán možnost reagovat na situaci, kdy by správní trest byl nepřiměřeně přísný nebo by bylo neúčelné ho ukládat⁶⁸. Specifickou odchylkou by tak byla skutečnost, kdy by jiný zákon stanovil další důvody pro uplatnění tohoto institutu.

Takovým zákonem je např. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, kdy Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností může podle § 125 l odst. 1 upustit od uložení správního trestu také tehdy, jestliže pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečištění podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti; nebo zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, kdy podle § 38 odst. 1 lze od uložení správního trestu za přestupek spáchaný provozovatelem zařízení upustit také tehdy, jestliže pachatel přestupku zajistí odstranění následků porušení povinnosti, přijme faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti; anebo zákon o nemocenském pojištění, kdy podle § 142 odst. 3 lze dále od uložení správního trestu upustit, jestliže pachatel před zahájením řízení o přestupku přijal účinná opatření k nápravě, aby tak zabránil budoucímu opakování nedostatků majících za následek jednání zakládající skutkovou podstatu projednávaného přestupku.

Specifickou odchylkou však není pouze skutečnost, kdy jiný zákon stanoví další důvody pro uplatnění tohoto institutu, ale i skutečnost, kdy jiný zákon stanoví, že u některých přestupků od uložení správního trestu nelze upustit⁶⁹. Důvodem této odchylky stejně jako v dále uvedených případech

⁶⁸ JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 328–329.

⁶⁹ Např. § 24 b odst. 3 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů; § 8 odst. 7 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění pozdějších předpisů; § 55 odst. 3 zákona č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů; § 125c odst. 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů; § 23 odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

je pravděpodobně charakter těchto přestupků, jejich společenská škodlivost a jejich následek⁷⁰. Příkladem tohoto důvodu, kdy se k němu vyjadřovala důvodová zpráva ke změnovému zákonu, je ustanovení § 19 b odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kdy k tomu důvodová zpráva uvádí: „*S ohledem na charakter přestupků podle § 19a odst. 1 písm. f), g) a § 19a odst. 3 a jejich společenskou škodlivost se upouští od aplikace institutu upuštění od uložení správního trestu.*“); ustanovení § 22 b odst. 4 zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní a střeliva, ve znění pozdějších předpisů, kdy k tomu důvodová zpráva uvádí: „*Z hlediska zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti a brozícím následkům přestupků podle tohoto zákona se navrhuje vyloučit upuštění od uložení správního trestu.*“); ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 158/2000 Sb., o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna a o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, ve znění pozdějších předpisů, kdy k tomu důvodová zpráva uvádí: „*Vzhledem k charakteru a společenské škodlivosti přestupků se navíc v jejich případě vylučuje aplikace institutu upuštění od uložení správního trestu.*“); a ustanovení § 36 b odst. 3 zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů, kdy k tomu důvodová zpráva uvádí: „*Vzhledem k charakteru a společenské škodlivosti přestupků podle § 36a se v jejich případě vylučuje aplikace institutu upuštění od uložení správního trestu.*“⁷¹

S ohledem na společenskou škodlivost některých přestupků, lze i s touto odchylkou souhlasit.

12 Závěr

Závěrem tohoto příspěvku dodávám, že ačkoliv by to mělo být spíše výjimkou, nelze vyloučit, že jiný zákon může k obecné úpravě odpovědnosti za přestupek stanovit specifickou odchylku. Tyto specifické odchylky by však měly být racionálně vyvážené a odůvodněné. V takovém případě je jejich použití na místě. Jsou však některé odchylky, které považuji za nevhodné a problematické, a zákonnost jejich zavedení ukáže až vývoj soudní judikatury v této věci, což však odhaduji, bude až za několik let.

⁷⁰ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

⁷¹ [Http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=929)

Literature

- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1127. ISBN 978-80-7400-666-1.
- JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 610. ISBN 978-80-7400-501-5.
- KUČEROVÁ, H. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. 2. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 720. ISBN 978-80-87576-01-4.
- MATES, P. a V. ONDRAČKOVÁ. *Kodex správního trestání. Trestněprávní revue*, 2016, č. 11–12. ISSN 1213-5313.
- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 226. ISBN 978-80-7400-357-8.
- MIHALÍK, V. Zánik odpovědnosti za přestupek. *Právní rozhledy*, 2017, č. 10. ISSN 1210-6410.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 448. ISBN 978-80-7502-221-9.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters, 2009, s. 463. ISBN 978-80-7357-382-9.
- VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, 2017, č. 7-8. ISSN 0139-6005.
- VETEŠNÍK, P. Zkrácené řízení o některých přestupcích podle zákona o silničním provozu. *Právní rozhledy*, 2013, č. 6. ISSN 1210-6410.

Contact – e-mail

pavel.vetesnik@mup.cz

Úvahy ku kodifikácii správneho práva trestného v podmienkach SR a jej rozsah¹

Marián Vrabko, Bernard Pekár

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave,
Slovenská republika

Abstract in original language

Autori v príspevku analyzujú súčasný stav právnej úpravy správneho trestania v Slovenskej republike, jej nedostatky a predkladajú úvahy de lege ferenda. V rámci príspevku sa venuje aj novoprijatej českej úprave, zákonom č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich a zákonom č. 251/2016 Sb. o niektorých priestupkoch, ako o možných zdrojoch inšpirácie vo vzťahu ku kodifikácii správneho práva trestného v Slovenskej republike.

Keywords in original language

Správne trestanie; správne právo trestné priestupok; kodifikácia.

Abstract

The authors analyse the current state of legal regulation concerning administrative punishment in Slovak republic, its deficiencies and provide their views de lege ferenda. They deal with the newly enacted Czech regulation, Act no. 250/2016 Coll. on liability for petty offences and their proceedings and Act no. 251/2016 Coll. on certain petty offences, as they can be a potential source of inspiration in relation to codification of administrative criminal law in Slovak republic.

Keywords

Administrative Punishment; Administrative Criminal Law; Codification.

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu **VEGA-1/0557/17 – „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“**, udeľeného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

1 Úvod

Oblasť správneho trestania je pre teóriu správneho práva veľmi často rozoberanou a diskutovanou témou, nielen na Slovensku, ale aj vo svete všeobecne. Každý štát si ju pre potreby svojho systému verejnej správy upravuje samostatne, aj keď jeho výkon môžu nepriamo ovplyvňovať dokumenty medzinárodnej povahy, najmä tým, že kladú požiadavky a stanovujú rámec pre riadny či „dobrý“ výkon verejnej správy². Zároveň sa na základe judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“) a jeho autonómneho výkladu pojmu „trestné obvinenie“, na špecifikáciu ktorého sa používajú tzv. Engelove kritériá³, zaoberá aj oblasťou správneho trestania, venujúc mu pozornosť v mnohých konaniach proti Slovenskej republike.

2 Problémy správneho trestania na Slovensku

V súčasných podmienkach Slovenskej republiky sa pri právnej úprave správneho trestania stretávame s úvahami o potrebe jej kodifikácie. Nie je potrebné tejto oblasti venovať dlhé hodiny štúdia na to, aby aj viacmenej laickému čitateľovi bolo zrejmých hneď niekoľko nedostatkov, ktoré sú pre súčasnú úpravu typické.

Celkom určite je veľkou časťou tohto problému pojmová nejednotnosť v rámci správneho trestania. Do dnešného dňa neexistuje záväzná, legálna definícia pojmu správny delikt, s ktorým narába najmä teória správneho práva ako s pojmom najvšeobecnejším⁴. Väčšina autorov sa prikláňa k defi-

² Pre podmienky Európskeho kontinentu nemožno v tomto zmysle nespomenúť také dokumenty Rady Európy, ktorými sú napríklad *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* či *Európska charta miestnej samosprávy*.

³ Použité po prvýkrát v konaní *Engel a ďalší vs. Holandsko*, ako trestné obvinenie preskúmateľné ESLP sa považujú všetky konania, ktoré dostatočne spĺňajú aspoň jedno z troch posudzovaných kritérií. Za trestné je podľa ESLP teda také správanie, ktoré je buď **za trestné priamo označené** vnútroštátnym právom, alebo ak je **povaha deliktu** (napríklad aj podľa miery spoločenskej nebezpečnosti správania) dostatočne blízka deliktu trestnému, alebo nakoniec **ak povaha a prísnosť sankcie**, ktorú za takéto konanie zákon ukladá. ESLP a aj Európska Komisia na oblasť správneho trestania vo všeobecnosti čl. 6 Dohovoru aplikujú a považujú ho teda za „trestné“, aj keď vždy záleží od konkrétnych osobitostí daného prípadu. PIROŠÍKOVÁ, M. *Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd*. EURO IURIS – Európske právne centrum, 2008, s. 315–318. ISBN: 979-80-969554-5-9.

⁴ VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*. Bratislava, C. H. Beck, 2012, s. 252. ISBN 9788089603039; Podobne aj v Komentári: SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o prístupkoch*. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 6 a nasl.

nícií tohto pojmu ako protiprávneho konania fyzickej alebo právnickej osoby, ktorého znaky ustanovuje zákon, a za ktoré ukladá správny orgán sankciu, ktorá je rovnako ustanovená v normách správneho práva.

Verejná správa ako celok je nesmierne rozmanitá, zahŕňajúca najrôznorodjšie činnosti vykonávané celou plejádou správnych orgánov na miestnej aj celoštátnej úrovni. Rovnako rozmanité sú logicky aj správne delikty, ktoré sa v rámci jej jednotlivých odvetví vyskytujú, každý z nich chrániaci iný objekt, teda právom chránený záujem, či už ide o jav alebo konkrétny spoločenský vzťah.

Rozmanitosť deliktov sa v slovenskom právnom poriadku premieta aj vo veľkej početnosti ich klasifikácie, ktorá zároveň nie je medzi jednotlivými autormi jednotná. Vo všeobecnosti ale môžeme povedať, že slovenský právny poriadok pozná priestupky a tzv. iné správne delikty fyzických a právnických osôb. Medzi správne delikty je ďalej možné zaradiť aj správne disciplinárne delikty a správne poriadkové delikty, ktoré majú špecifickú povahu.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch definuje priestupok v § 2 ods. 1 ako „*zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v priestupkovom alebo inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin*“.

Iné správne delikty sú tak nazývané preto, že ide o také protiprávne konanie, ktoré je postihované správnymi orgánmi, ale nie sú výslovne označené za priestupky. Mnohé z nich sa od definície priestupku značne odlišujú, najmä napríklad iné správne delikty právnických osôb, ktoré sa od priestupku odlišujú najmä v subjekte, ktorým sú spomínané právnické osoby. Iné delikty sa ale oddeľujú od priestupkov jedine tým, že nie sú za priestupky výslovne označené v tom-ktorom právnom predpise.

Tieto iné správne delikty sú roztrúsené v jednotlivých právnych normách, ktoré upravujú činnosť verejnej správy. Mnohé priestupky sú uvedené priamo v zákone o priestupkoch, rozdelené do druhových podskupín, a mnohé ďalšie nachádzame v osobitných predpisoch. Na konanie o priestupkoch sa subsidiárne vzťahuje **zákon č. 71/1967 Zb. správny poriadok**, ako všeobecný predpis o správnom konaní. Ale podstatnú časť procesu upravuje samotný zákon o priestupkoch. Naproti tomu pri iných správnych deliktoch sa miera

aplikácie správneho poriadku môže líšiť v závislosti od konkrétnych procesných ustanovení v tom-ktorom osobitnom predpise.

Celkovo je možné konštatovať, že nejednotná úprava správnych deliktov sťažuje úsilie riadne sa s nimi oboznámiť aj pre expertov v rámci teórie správneho práva. Pre laickú verejnosť môže jej komplikovaná štruktúra byť nielen nepraktická, ale miestami aj priam hrozivá a odstrašujúca. Toto určite nie je ideálny stav, keďže sa tým človeku, ktorý sa s oblasťou práva pravidelne nestretáva, tvoria zbytočné obštrukcie pri jeho úsilí poznať svoje zákonom ustanovené práva a povinnosti.

Kodifikácia v tejto oblasti je teda podľa nášho názoru určite žiaduca a to najmä na zamedzenie spomínaných problémov do budúcnosti. Pri rapidnej evolúcii odvetvia správneho práva sa bude výpočet sankcionovaných protiprávnych konaní všetkého druhu naďalej len rozširovať.

3 Nová česká úprava správneho trestania

V tomto zmysle nie je možné nespomenúť nedávne zmeny, ktoré nastali v rámci právneho poriadku Českej republiky. Hovoríme samozrejme o **zákone č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich** (ďalej len ako „zákon o zodpovednosti za priestupky“⁴) a **zákone č. 251/2016 Sb. o niektorých priestupkoch** (ďalej len ako „zákon o niektorých priestupkoch“⁵), ktoré sa stali účinnými dňa 01. 07. 2017 a priniesli drastickú, ale podľa mnohých potrebnú zmenu v oblasti správneho trestania. Do tejto zmeny bola úprava v oblasti správneho trestania veľmi podobná tej na Slovensku, čo sa odzrkadlilo napríklad aj v tom, že priestupkové zákony na Slovensku a v Českej republike mali takmer totožnú štruktúru⁵.

Zákon o zodpovednosti za priestupky je hlavným zdrojom týchto zmien, a predstavuje komplexnú kodifikáciu oblasti správneho trestania. Zavádza nový význam pojmu priestupok, ktorý bol dovtedy v českej právnej úprave podobný tomu slovenskému, a subsumuje pod pojem priestupok akýkoľvek „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přešupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“⁶.

⁵ Priestupkový zákon bol totiž prijatý v roku 1990, ako jednotný pre celé územie vtedy ešte existujúcej Československej republiky, a až neskoršími novelizáciami po rozdelení republiky sa tieto spriaznené právne predpisy od seba začali odlišovať.

⁶ Zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich, § 5.

Polemika o pojme správny delikt⁷ a jeho klasifikácií už teda nie je nutná. Protiprávne konanie fyzických osôb, právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov sankcionované správnym orgánom je jednoducho označované ako priestupok, čím sa eliminuje potreba klasifikovať na mnoho menších poddruhov správnych deliktov. Disciplinárne delikty ale naďalej existujú, tak ako to definuje § 120 ods. 1 zákona o zodpovednosti za priestupky: „*Na priestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na priestupky podle tohoto zákona...*“

Naďalej však ale existujú a sú aj zákonodarcom rozlišované poriadkové a tzv. platobné delikty. Podľa dôvodovej správy⁸ k zákonu ich český zákonodarca považoval za tzv. hraničné, a cieľavedome ich vylúčil z právnej úpravy zákona o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich.

Zákon o zodpovednosti za priestupky zároveň priniesol do oblasti správneho trestania mnohé nové inštitúty, ktoré boli dovtedy doménou trestného práva. Hovoríme o takých inštitútoch, ako je rozlišovanie a priame sankcionovanie pokusu priestupku, zavedenie terminológie pokračovacieho, hromadného a trvajúceho priestupku na motív trestných činov, spolupáchatelstva pri priestupkoch, a mnohé iné. Je to vcelku prirodzené, keďže oblasti trestného práva a správneho trestania vo všeobecnosti sú do istej miery spriaznené oblasti, odlišujúce sa v zásade len v závažnosti protiprávnych konaní, ktorým sa venujú.

Aj na Slovensku vidíme prelínanie týchto dvoch odvetví, keď napríklad zákon č. 162/2015 Z. z. **Správny súdny poriadok**, ako všeobecný predpis upravujúci oblasť správneho súdnictva na Slovensku, pri úprave správnej

⁷ Existencia pojmu správny delikt bola vynútená najmä kvôli potrebe jednotného výrazu, ktorý by pokrýval všetky druhy protiprávneho konania, ktoré sú postihované správnymi orgánmi. Nejde o pojem legálny, ale čisto o pojem teórie správneho práva, vytvorený pre potreby klasifikácie. Do istej miery bude aj v českej právnej úprave zrejme naďalej pretrvávajúť, nakoľko spomínané správne disciplinárne a poriadkové delikty naďalej existujú.

⁸ „*Správni disciplinární delikty, správni pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“: Jedná se tudíž o „hraniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů. Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za priestupky a řízení o nich nebude vztahovat... V úsloví se v přechodném ustanovení zmíní pouze disciplinární delikty, a to především proto, že zákon již s pojmem disciplinární delikt pracuje v předchozích ustanoveních...*“ – z dôvodovej správy k zákonu o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich, s. 226.

žaloby vo veciach správneho trestania v § 195, ods. 1 písm. c) a d) jasne hovorí, že správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby ak ide o základné zásady trestného konania a základné zásady ukladania trestov, ktoré je potrebné použiť aj v rámci správneho trestania.

Zákon o zodpovednosti za priestupky rieši a konkretizuje aj ďalšie oblasti, ktoré boli predtým ponechané na subsidiárnu aplikáciu všeobecných predpisov o správnom konaní. Explicitne je upravená premlčacia doba, jej počítanie či prerušenie, zavádza sa tzv. asperačná zásada⁹.

Ostatné už existujúce ustanovenia zákon o zodpovednosti za priestupky rozširuje prípadne novelizuje tak, aby boli čo najbližšie ustanoveniam a zásadám trestného práva, v súlade s koncepciou, podľa ktorej sa má na verejnoprávne trestania nahliadať ako na jeden celok¹⁰.

Zákon o niektorých priestupkoch obsahuje úpravu, ktorá bola obsiahnutá v pôvodnom zákone o priestupkoch v osobitnej časti, a teda skutkové podstaty jednotlivých priestupkov. Na rozdiel od predošlej úpravy ale obsahuje menší výpočet týchto priestupkov ako pôvodný predpis, dalo by sa povedať, že ide o najvšeobecnejšie priestupky, s ktorými je možné sa stretnúť na všetkých úsekoch verejnej správy¹¹, prípadne také priestupky, ktoré nezapadajú do konkrétneho úseku¹² verejnej správy.

Zodpovedá to koncepcii českého zákonodarcu, ktorý chcel úpravu jednotlivých skutkových podstat koncentrovať v osobitných predpisoch, a vo všeobecnej úprave správneho trestania ponechať len najvšeobecnejšie z nich. Procesné ustanovenia v zákone o zodpovednosti za priestupky sa aplikujú samozrejme, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Aplikuje sa zhodne na všetky priestupky, a záťaž na osoby, ktoré sa chcú jednoznačne dozvedieť o svojich právach a povinnostiach, je v porovnaní s predošlou úpravou evidentná.

⁹ Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, § 41 ods. 2.

¹⁰ MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin-Advokacie.cz* [online]. 23. 01. 2017. [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich?browser=full>

¹¹ Například podání alebo uvedenie nesprávneho či neúplného údaju správneho orgánu, prípadne zatajenie takýchto údajov podľa § 2 ods. 2 písm. a) zákona o niektorých priestupkoch.

¹² Například priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 7 zákona o niektorých priestupkoch.

Nová úprava oblasti správného trestania v České republice by sa teda vcelku mohla považovať za jasný krok vpred, minimálne čo sa týka snahy túto oblasť zjednodušiť a čo najviac sprístupniť čo najväčšiemu počtu osôb. Zároveň sa ale neodkláňa od predošlej úpravy do takej miery, aby úplne znemožnila využívanie konštantnej judikatúry, ktorá bola počas účinnosti predošlého textu zákona vytvorená¹³.

4 Hodnotenie a komparácia právnych úprav

Je ale možné nájsť v novom znení týchto zákonov nejaké nedostatky, najmä ak by sme ich komparovali so súčasnou právnou úpravou na Slovensku? Je možné identifikovať oblasti, v ktorých je súčasná slovenská úprava lepšia z hľadiska aplikácie základných zásad správného trestania? Zároveň, ako reaguje nové kodifikované znenie na súčasné aplikačné problémy v tejto oblasti?

Ako uvádza napríklad aj **JUDr. Petr Kolman, PhD.**¹⁴, nová úprava priestupkového konania, na rozdiel od tej slovenskej, už nepočíta s obligatórnym ústnym pojednávaním vo veci, ale dáva správne mu orgánu možnosť takého pojednávanie vyhlásiť, ak uváži, že je to potrebné. Na jednej strane by sa rozšírením zásady písomnosti, ktorá je pre oblasť správneho práva typická, malo priestupkové konanie urýchliť. **Na strane druhej tým reálne dochádza k oslabeniu jedného zo základných práv osoby obvinenej zo spáchania priestupku, práva obvineného na obhajobu**, konkrétnejšie práva byť vypočutý, ale zmena ústneho pojednávania z obligatórneho na fakultatívne oslabuje aj iné aspekty či práva obvineného, napr. právo byť vypočutý a vypočúvať svedkov, znalcov a iných účastníkov konania. Obvinená osoba síce môže žiadať o vyhlásenie ústneho pojednávania, ale aj táto žiadosť môže byť podľa uváženia konajúceho správneho orgánu zamietnutá. Priklonili by sme sa k názoru doktora Kolmana, a to

¹³ MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin-Advokacie.cz* [online]. 23. 01. 2017. [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=full>

¹⁴ KOLMAN, Petr. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin-Advokacie.cz* [online]. 23. 01. 2017. [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti?browser=full>

konkrétne, že by bolo určite vhodnejšie aby bolo ústne pojednávanie vyhlásené vždy, prípadne aby bolo vyhlásené kedykoľvek. ak o to osoba obvinená zo spáchania priestupku požiada, bez možnosti úvahy zo strany správneho orgánu, vzhľadom na veľmi špecifické postavenie oblasti správneho trestania a postihov v jeho rámci.

Jednu z kľúčových zásad, aplikovaných v rámci správneho trestania predstavuje zásada *ne bis in idem*, teda zásada nie dvakrát v tej istej veci, tak ako ju definuje aj článok 4 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd. Táto zásada má z pohľadu správneho trestania nesmierny význam, nakoľko v praxi je možné stretnúť sa so situáciami, kedy je osobe na jednej strane uložená administratívnoprávna sankcia, a na strane druhej sankcia trestnoprávna. Aj Európsky súd pre ľudské práva sa už takýmito prípadmi zaoberal. V súčasnosti by sme ako najdôležitejšie konania spojené so zásadou *ne bis in idem* mohli označiť prípad *A a B vs. Nórsko*¹⁵ a *Sergey Zolotukhin vs. Rusko*¹⁶. Kým v prípade Sergeya Zolotukhina súd rozhodol v jeho prospech, v prípade A a B, ktorých konanie spočívalo v neodvedení dane, za čo boli postihnutým v rámci administratívneho a aj kriminálneho konania, súd rozhodol, že sa nejedná o porušenie zásady *ne bis in idem*, pokiaľ sa jedná o „integrované duálne konanie“, teda špecifický postup správnych a trestnoprávnych orgánov, ktoré boli „dostatočne úzko materiálne a časovo spojené“. Spojenie v podstate súd definoval tým, že tieto orgány sa zaoberajú a sankcionujú odlišné časti konania obvineného, a zároveň, že chronologicky druhá sankcia berie do úvahy tú uloženú ako prvú. Spojenie v čase bolo zo strany EŠLP definované pomerne abstraktnejšie, a to tak, že takéto spojenie nevytvára u obvineného neistotu ani nespôsobuje priet'ahy v konaní.

A a B vs. Nórsko bolo prelomovým rozhodnutím EŠLP, ktoré presnejšie definovalo aplikáciu zásady *ne bis in idem* a výnimky z nej. Keďže rozhodnutie EŠLP v tejto veci bolo vyhlásené **až 15. 11. 2016**, český zákonodarca naň nemohol reflektovať počas tvorby zákona o zodpovednosti za priestupky. Do budúcnosti by ale podľa nášho názoru bolo určite na mieste reflektovať

¹⁵ Konanie o návrhoch č. 24130/11 a 29758/11 pred EŠLP, rozsudok vydaný dňa 15. 11. 2016.

¹⁶ Konanie o návrhu č. 14939/03 pred EŠLP, rozsudok vydaný dňa 10. 02. 2009.

na toto rozhodnutie a v predpisoch správneho trestania či trestného konania bližšie, konkrétnejšie určiť podmienky priebehu takéhoto integrovaného duálneho konania, aby sa zamedzilo rozporuplnému výkladu a aplikácii tohto rozhodnutia a došlo k posilneniu právnej istoty spravovaných osôb. Rovnako slovenský zákonodarca by mal pri budúcej kodifikácii na toto rozhodnutie prihliadať.

Nemožno nespomenúť ostatné zásady správneho trestania, ktoré nachádzame v texte zákonov na rôznych miestach. Mám na mysli napríklad zásadu prezumpcie nevinoty, zásadu *in dubio pro reo*, či zásadu zákazu *reformationis in peius*.

Zásada **prezumpcie nevinoty** je zakotvená v oboch predpisoch, v oboch dokonca v ustanoveniach, ktoré bližšie definujú osobu obvineného. Správne, a ani žiadne iné orgány by teda s jeho aplikáciou nemali mať zásadnejšie problémy, aj keď prípady ako napr. *Nešťáke vs. Slovensko*¹⁷ zjavne poukazujú, že aj s týmto princípom sú spojené problematické situácie, pri ktorých treba dbať najmä na to, aby rozhodnutia príslušných orgánov nadobudli právoplatnosť pred tým, než sa osoba označí za vinnú.

Prezumpciou nevinoty samozrejme nie sú ale dotknuté situácie, kedy právny poriadok v prípade nejakého konania predpokladá isté skutočnosti, ktoré následne vytvárajú právne domnienky, či už vyvrátiteľné alebo nevyvrátiteľné. Súčasný slovenský zákon o priestupkoch nemá explicitne zakotvenú zásadu **in dubio pro reo**. Zatiaľ čo zákon o zodpovednosti za priestupky už takúto úpravu obsahuje. Zakotvenie tejto dôležitej zásady aj v slovenských predpisoch správneho trestania by bolo určite vítané, keďže má úzku väzbu na princíp prezumpcie nevinoty, ktorý je v predpisoch správneho trestania jasne zakotvený.

Naše dva právne poriadky sa zároveň stavajú rozdielne k zásade **zákazu reformatio in peius**. **Slovenská právna úprava**, tak ako doteraz tá česká, je v tomto smere roztrieštená, nakoľko v rámci priestupkového konania dovoľuje odvolaciemu správne orgánu rozhodnúť v neprospech obvineného len v prípade, ak počas odvolacieho konania zistí nové podstatné

¹⁷ Konanie o návrhu č. 65559/01 pred ESEJ, rozsudok vydaný dňa 27. 02. 2007.

skutkové okolnosti. V prípade iných správnych deliktov sa ale táto úprava neuplatňuje, a teda ak sa jedná o tzv. iné správne delikty, môže dôjsť k preloženiu zásady *reformatio in peius*.

Česká právna úprava takúto možnosť správnemu orgánu nedáva, teda platí zákaz *reformatio in peius* v plnom rozsahu. Zároveň, keďže zjednotila drvivú väčšinu správnych deliktov pod pojem priestupok, aplikuje sa rovnomerne na všetky tieto konania. V porovnaní so slovenskou úpravou teda dôslednejšie v praxi aplikuje zákaz *reformationis in peius*, a teda slovenský zákonodarca by podľa nášho názoru mal pri kodifikácii správneho trestania na takúto možnosť dbať.

5 Záver

Na základe analýzy a komparácie vybraných problémov právnej úpravy správneho trestania je zrejmé, že na obidvoch stranách je naďalej možné dospieť v istých smeroch k zlepšeniu. Napriek tomu si dovoľíme tvrdiť, že podoba kodifikácie tejto oblasti, ktorú si zvolil český zákonodarca, je v mnohých smeroch veľmi pozitívneho rázu, a pre slovenského zákonodarcu by mohla byť v mnohých ohľadoch výborným zdrojom inšpirácie.

Je ale nutné naďalej poukazovať na tie nedostatky, ktoré sa v texte tejto novej úpravy nachádzajú. Či už je to oslabenie práva obvineného na obhajobu fakultatívnosťou ústneho pojednávania, alebo podľa nás nedostatočné reflektovanie posunov ESIĽP pri aplikácii zásady *ne bis in idem*, stále existuje priestor na zlepšenie.

Prínosy novej úpravy rovnako nemožno opomenúť, či už máme na mysli pojmové zjednotenie väčšiny správnych deliktov, zjednotenie procesných postupov pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti alebo prenesení notoricky známych inštitútov z oblasti trestného práva, ako je štádium pokusu či koncept spolupáchateľstva. Je podľa nás zrejmé, že nová, kodifikovaná úprava správneho trestania v Českej republike je vcelku na vysokej úrovni, a neduhy, ktoré sme jej v tomto príspevku vytkli, je možné odstrániť relatívne jednoducho.

Čo sa týka slovenského zákonodarcu, ak sa nechá inšpirovať prístupom a právnym textom našich susedov, určite to nebude na škodu a pomôže to pri dosiahnutí efektívneho, ale najmä čo najspravodlivejšieho systému správneho trestania a účinného nového právneho predpisu.

Literature

PIROŠÍKOVÁ, M. *Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd*, EUROIURIS – Európske právne centrum, 2008, s. 315–318. ISBN 979-80-969554-5-9.

VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 252. ISBN 9788089603039.

Electronic sources

KOLMAN, Petr. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti. *Bulletin-Advokacie.cz* [online]. 23. 01. 2017. [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti?browser=full>

MATES, Pavel. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin-Advokacie.cz* [online]. 23. 01. 2017. [cit. 2. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=full>

Contact – e-mail

marian.vrabko@flaw.uniba.sk; bernard.pekar@flaw.uniba.sk

Změny v oblasti postihů za přestupky ve světle reformy správního trestání

Pavel Všetivka

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova
univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Dne 1. 7. 2017 nabyla účinnosti série zákonů, skrze něž byla uvedena v život dlouho očekávaná a připravovaná reforma správního trestání. Za nejvýznamnější z těchto právních předpisů lze nepochybně označit zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který hmotněprávní, tak i procesní oblasti zcela nahradil zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Ve svém příspěvku se zabývám změnami v oblasti postihů za přestupky, které přinesla zmiňovaná reforma správního trestání.

Keywords in original language

Přestupek; reforma správního trestání; sankce; správní tresty; zákaz pobytu; zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Abstract

On July 1, 2017, a series of laws came into force, through which a long-awaited and forthcoming reform of administrative punishment was introduced. The most significant of these laws can undoubtedly be called Act No. 250/2016 Coll., On Liability for Offenses and Proceedings, which in the substantive and procedural areas was replaced by Act No. 200/1990 Coll., On Misdemeanors, as amended. In my contribution, I deal with the changes in the sanctions for offenses brought about by the reform of administrative punishment mentioned.

Keywords

Offense; Reform of Administrative Punishment; Sanctions; Administrative Penalties; Prohibition of Stay; Publication of the Decision on the Offense.

1 Úvod

V oblasti ochrany společenských vztahů realizované státněmocenskými prostředky zaujímá vedle trestněprávní odpovědnosti významné postavení taktéž odpovědnost správněprávní. Specifickým druhem správněprávní odpovědnosti je odpovědnost za přestupky. V případě uplatnění odpovědnosti za přestupky postihují orgány veřejné správy pachatele těch druhů protiprávního jednání, které jsou z formálního hlediska v zákoně označeny jako přestupky a zároveň z materiálního hlediska nedosahují intenzity trestného činu. Správní právo je tedy právním odvětvím, které podobně jako právo trestní, obsahuje normy, na základě jejichž aplikace orgány veřejné moci rozhodují o odpovědnosti osob za protiprávní jednání a ukládají jim v této souvislosti tresty.

Letošní rok s sebou přinesl dlouho očekávanou a připravovanou reformu v oblasti správního trestání, a to prostřednictvím série zákonů, které nabyly účinnosti dne 1. 7. 2017. Za nejvýznamnější z těchto právních předpisů lze nepochybně označit zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který představuje nový stěžejní právní předpis v oblasti správního trestání. Současně s nabytím účinnosti tohoto zákona došlo ke zrušení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), který v hmotněprávní (myšleno obecné části) i procesní rovině plně nahradil výše zmíněný zákon o odpovědnosti za přestupky.

Nová právní úprava přinesla řadu zásadních změn, a to jak v systematice přestupkového práva, tak i z hlediska terminologie a nových institutů, stejně jakož i nových skutkových podstat přestupků. Změny se však nevyhnuly ani oblasti postihů za přestupky. Z formálního hlediska zákon o odpovědnosti za přestupky zavedl pro tyto postihy nové označení, a to „správními tresty“. Zákonodárce tak upustil od dosavadního termínu sankce, jež používal zákon o přestupcích. Mimo to však doznal změny i katalog postihů, které je příslušný správní orgán oprávněn pachateli za spáchaný přestupek uložit. Konkrétně do nové právní úpravy nebyla z přestupkového zákona převzata sankce, spočívající v zákazu pobytu. Naopak se zde objevil nový správní trest, jehož podstata spočívá ve zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Ve svém příspěvku se hodlám věnovat především otázkám spojeným se změnami v oblasti taxativního výčtu postihů za přestupky. Předně se bude jednat o úvahy o důvodech, které vedli zákonodárce k tomu, že v rámci nové právní úpravy upustil od sankce spočívající v zákazu pobytu. V této souvislosti se hodlám zamyslet nad možnými praktickými dopady tohoto rozhodnutí, jakož i efektivitou postihů tohoto druhu. Dále chci provést analýzu nového správního trestu „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“. Zvoleným tématem se hodlám zabývat především z hlediska dopadu změn v právní úpravě na aplikační praxi.

2 Funkce trestu v oblasti správního trestání

Jedním ze základních atributů každého suverénního státu je jeho výsadní postavení v oblasti jurisdikce, jež spočívá ve výlučném oprávnění vydávat na svém území obecně závazná pravidla chování a následně vynucovat jejich dodržování, a to i za použití zákonného omezení práv a svobod osob. S uplatňováním práva tedy přímo souvisí oprávnění státu postihovat pachatele protiprávního jednání a ukládat jim v této souvislosti tresty, jakožto následek za porušení právních norem.

Správní právo je jediným právním odvětvím mimo práva soudně trestního, které obsahuje vlastní ucelený systém trestání.¹ Při pohledu na novou obecnou právní úpravu správního trestání je očividné, že zákonodárce se z velké části nechal inspirovat úpravou trestněprávní. Hmotněprávní část zákona o odpovědnosti za přestupky se svým systematickým uspořádáním, stejně jakož i terminologií a podobou jednotlivých zde obsažených institutů nápadně podobá obecné části zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, což je vzhledem k předmětu jeho úpravy pochopitelné.

Ve snaze o sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání, upustil zákonodárce v rámci nové právní úpravy od dosud užívaného pojmu „sankce“ a nahradil jej pojmem „správní trest“. Toto označení bezesporu mnohem lépe vyjadřuje trestní povahu postihu za jakékoliv protiprávní

¹ Stov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 380.

jednání, tedy i za přestupek.² Jak uvádí J. Kuchta³ „*v trestněprávním smyslu slova trest představuje jeden z prostředků státního donucení, který stát používá při plnění svých funkcí, a to vedle prostředků ekonomických, kulturních, výchovných, politických a dalších*“.

Podobně jako v případě soudního trestání, tak i v oblasti správního trestání je trest nositelem určitých funkcí. Z hlediska penologických teorií lze vysledovat pět základních funkcí trestu, kterými je funkce retributivní (odplatná), preventivní (odstrašující), rehabilitační (nápravná), eliminační (vylučovací) a restituční (obnovující).⁴ Z obecného hlediska lze v této souvislosti konstatovat, že v oblasti správního trestání je již tradičně kladen důraz na prevenci. Nicméně s ohledem na účel správního trestání, kterým je zajištění bezproblémového a bezporuchového výkonu veřejné správy,⁵ tu má pochopitelně své zastoupení i represivní přístup k pachateli přestupku. Ostatní funkce lze vysledovat již spíše pouze ve vztahu ke konkrétním druhům správních trestů.⁶

Jak již bylo řečeno, v případě správního trestání je jednoznačně kladen důraz na prevenci před represí.⁷ Přesto, že to není (na rozdíl od předchozí právní úpravy reprezentované zákonem o přestupcích),⁸ v zákoně o odpovědnosti za přestupky výslovně uvedeno, lze upřednostnění preventivního přístupu před represí dovodit (i když již ne v takové míře jako v zákoně o přestupcích) i z textu tohoto zákona.⁹ Upřednostnění preventivního přístupu v oblasti

² „Na místo termínu „sankce“ užívaného v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích byl zvolen termín „správní trest“, jenž vhodněji vyjadřuje trestní povahu brozící a ukládané sankce. Termín „trest“ je kromě jiného užíván již v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (srov. § 65 odst. 3 nebo § 78 odst. 2). Účelem zavedení pojmu „správní trest“ je sjednotit terminologii v oblasti soudního a správního trestání fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Pojem „správní trest“ má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jež má za cíl trestat porušování právních povinností uložených předpisy správního práva. Pojem „sankce“ naopak vyvolává dojem, že se jedná o právní následek netrestního charakteru, jako je např. opatření k nápravě nebo některý z jiných prostředků dozoru a kontroly ukládané v rámci činnosti správních orgánů“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 10. 2017].

³ VÁLKOVÁ, H., J. KUČHTA et al. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 222.

⁴ Srov. Ibid, s. 225.

⁵ Srov. BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1.

⁶ Například sankce zákazu pobytu, jež byla do 30. 6. 2017 upravená v § 15a zákona o přestupcích měla jednoznačně výraznou eliminační (vylučovací) funkci.

⁷ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 388.

⁸ Viz § 1 zákona o přestupcích.

⁹ Srov. např. § 43 odst. 2 nebo § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky.

správního trestání je dáno několika skutečnostmi. Předně protiprávní jednání označené zákonem za přešupek nedosahuje z logiky věci takové míry společenské škodlivosti, jako je tomu v případech trestných činů. Jestliže tedy soudní trestání představuje „ultima ratio“ projevu státní moci vůči jednotlivci, tak správní trestání lze označit za výchovný projev veřejné správy vůči adresátům svého působení. Dalším důvodem je skutečnost, že zákon v případě přešupku primárně předpokládá nedbalostní jednání ze strany pachatele, pokud není výslovně stanoveno, že je třeba jednání úmyslného.¹⁰ Míra nebezpečnosti přešupkového jednání je tedy v porovnání s trestnými činy zpravidla nižší a naděje na nápravu pachatele tedy větší. Z těchto důvodů má správní trestání za cíl spíše nápravu pachatele před jeho postihem.

Nicméně primát prevence před represí by v žádném případě neměl vést k situaci, kdy přešupkové jednání je v řadě případů nepostižitelné, v očích veřejnosti tolerované a postup při řízení o přešupcích se vyznačuje neopodstatněnou mírností, tak jak se s tím lze v současnosti v některých případech setkat. Takový přístup působí kontraproduktivně mimo jiné právě ve vztahu k prevenci, a to ať již individuální prevenci spočívající v působení na pachatele přešupku takovým způsobem, aby se v budoucnu již pokud možno přešupkového jednání nedopouštěl, tak i generální prevenci, která má za cíl odradit případné potenciální pachatele přešupků od spáchání protiprávního jednání. Z tohoto důvodu je nezbytnou složkou správního trestání též represivní přístup k pachateli přešupku. Jinak řečeno, již samotná skutečnost, že v případě správního trestání se jedná o svébytný ucelený systém trestání určený pro vymáhání zákonnosti v oblasti veřejné správy, nutně vyžaduje zastoupení represivní složky. Neboť normy vyjádřené v právních předpisech, jimž správní trestání poskytuje ochranu, by samy o sobě nebyly schopné naplnění svého účelu, pokud by neexistovaly mocenské mechanismy, jejichž posláním je v případě potřeby vynutit jejich dodržování.

Výše zmíněné rozložení prevence a represe v oblasti správního trestání se odráží též v katalogu správních trestů, uvedeném v zákoně o odpovědnosti za přešupky. Správním trestem majícím výlučně preventivní charakter je „napomenutí“, které nemá pro jeho adresáta v podstatě žádné přímé negativní účinky, snad jediné s výjimkou případného morálního odsouzení ze strany

¹⁰ Srov. § 15 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přešupky.

jeho spoluobčanů. Podobnou povahu má i správní trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“, i když uložení tohoto druhu trestu lze, s ohledem na možné negativní důsledky s ním spojené, pokládat za citelnější zásah do osobní sféry pachatele přestupku. Trest „zákaz činnosti“ podobně jako „propadnutí věci nebo náhradní hodnoty“ v sobě spojuje preventivní, represivní a ochrannou (vylučovací) funkci trestu. Naopak ryze represivní účinek má „pokuta“, která podle své výše mnohdy citelně zasahuje do majetkové sféry pachatele přestupku.

3 Změny v oblasti postihů za přestupky, které přinesla nová právní úprava správního trestání

Nová úprava správního trestání přinesla v oblasti postihů za přestupky některé poměrně významné změny. Přes různé návrhy, které byly v rámci přípravy nové právní úpravy průběžně předkládány a zvažovány, se do konečné podoby zákona o odpovědnosti za přestupky nakonec prosadily pouze dvě zásadní změny, které pozměnily dosavadní katalog sankcí vyjádřený v zákoně o přestupcích. Konkrétně byl oproti předešlé právní úpravě mezi správní tresty nově zařazen trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ a zároveň byla vypuštěna sankce „zákaz pobytu“, která své místo mezi správními tresty již nenalezla.

3.1 Sankce „zákaz pobytu“

Jak již bylo řečeno, ze seznamu možných postihů, které bylo možno uložit pachateli přestupku podle zákona o přestupcích, se s nabytím účinnosti nové právní úpravy vytratila sankce, spočívající v zákazu pobytu. Zde je třeba připomenout, že již od počátku se tento druh postihu ukládaný v souvislosti s odpovědností za přestupky stal předmětem bouřlivých diskusí, a to jak na politické úrovni, tak i mezi odbornou veřejností. Nicméně tehdejší předkladatelé návrhu této sankce se s hlavními připomínkami svých oponentů vypořádali v důvodové zprávě k „změnovému zákonu zákona o přestupcích“¹¹ z mého pohledu

¹¹ „Návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, i předpisy Evropské unie. Jak vyžaduje Listina základních práv a svobod ve svém čl. 14 odst. 3, mohlo by v případě nové zavedené sankce zákazu pobytu docházet k omezení svobody pohybu a pobytu pouze tehdy, pokud by to bylo nezbytné k udržení vnitřního pořádku (novela hovoří o závažném narušení veřejného pořádku) a tím i práv a svobod druhých. Sankce zákazu pobytu je rovněž v souladu s Listinou základních práv EU a Směrnicí 2004/38 ES neboť sankce zákazu pobytu by byla podle těchto požadavků vázána výlučně na osobní chování dotyčného jednotlivce, které představuje skutečně aktuální dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“. Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, ze dne 1. 1. 2012. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 10. 2017].

poměrně přesvědčivě a sankce „zákaz pobytu“ byla do zákona o přestupcích (i přes nesouhlas senátu a veto prezidenta) zařazena zákonem č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony.¹²

Hlavním argumentem odpůrců této sankce bylo tvrzení, že ukládání takového druhu postihu za provinění, jehož společenská škodlivost dosahuje pouze úrovně přestupku je problematické z hlediska omezení ústavně garantovaného práva na svobodu pohybu a pobytu vyjádřené v čl. 14 odst. 1 Listiny.¹³

V této souvislosti je třeba přiznat, že z právněteoretického hlediska může být otázka ústavní konformnosti sankce „zákazu pobytu“ ukládané za přestupkové jednání do jisté míry relevantní. Pochybnosti o ústavní konformnosti této sankce tak přetrvávaly po celou dobu její existence v rámci přestupkového zákona.¹⁴ Nicméně z hlediska praktického dopadu bylo možno tuto sankci označit za významný a nezastupitelný nástroj obcí sloužící jim k zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti v rámci jejich územního obvodu. O tom svědčí i fakt, že sankce zákaz pobytu byla příslušnými správními orgány

¹² Srov. BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 53.

¹³ „Bylo zvažováno, zda do katalogu správních trestů zařadit sankci zákazu pobytu podle stávajícího zákona o přestupcích. Nakonec bylo z důvodu pochybností vyslovených ze strany odborné veřejnosti obledně souladu zákazu pobytu s ústavně zaručenou svobodou pohybu a pobytu předkladatelem rozhodnuto, že tato sankce do nového katalogu správních trestů zařazena nebude“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

¹⁴ „Z přestupkového zákona byla rovněž původně převáděna sankce zákazu pobytu v případě některých přestupků. V návaznosti na projednávání v Legislativní radě vlády byla bez náhrady vypuštěna, neboť je v případě přestupků pravděpodobně v rozporu s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 1 a 3 Protokolu č. 4 ke Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, které stanoví případy, kdy je možné omezit svobodu pohybu a pobytu. Jak Listina základních práv a svobod, tak Protokol č. 4 ke Úmluvě o ochraně základních práv a svobod předpokládají nevyhnutelnost, resp. nezbytnost takových omezení. Sankce zákazu pobytu, znamenající na rozdíl od peněžité pokuty omezení jednoho ze základních ústavně zaručených práv, by zřejmě jen obtížně obstála v testu proporcionality a z hlediska čl. 4 odst. 4 věta první Listiny základních práv a svobod, která používá Ústavní soud při posuzování zákonných ustanovení omezujících z důvodu veřejného zájmu základní práva a svobody (např. náleze z 20. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, publ. pod č. 409/2006 Sb., náleze z 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, publ. pod č. 405/2002 Sb., nebo náleze z 27. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, publ. pod č. 483/2006)“. Důvodová zpráva k zákonu č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ze dne 30. 5. 2017. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 10. 2017].

v rámci řady měst a obcí hojně ukládána a řada starostů požadovala, aby tato sankce byla v podobě správního trestu převzata i do nové právní úpravy.¹⁵ Jedinečnost sankce zákazu pobytu spočívala především v tom, že tato sankce účinně mířila proti těm skupinám osob, které jsou vůči jiným druhům sankcí „imunní“. Jinak řečeno jednalo se o sankci, prostřednictvím které bylo možno úspěšně působit na osoby, u kterých ukládání pokut nemá vzhledem k jejich majetkové a finanční situaci opodstatnění, ale současně se zpravidla právě tyto osoby ve větší míře dopouštějí protiprávního jednání, spočívajícího především v páchání přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku. Konkrétně jde především o lidi bez domova, kteří se pohybují po celém území České republiky a páchají přestupkovou (případně i trestnou) činnost v různých (především větších) městech, přičemž nemají pevné vazby k žádnému z míst, kde se svého protiprávního jednání dopouštějí.¹⁶

V případě porušení sankce spočívající v zákazu pobytu docházelo ke spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání. Tím byla výrazně posílena nejen represivní úloha této sankce, ale i s tím související obecná vymahatelnost práva na úrovni správního trestání.¹⁷ Pouhá hrozba jakož i reálné ukládání podmíněného či nepodmíněného trestu odnětí svobody osobám, které porušily výkon sankce zákazu pobytu, výrazně přispělo ke snížení nápadu přestupkové a trestné činnosti v řadě měst a obcí. Nevýhodou tohoto přístupu však bylo značné zatížení příslušných soudů, které byly nově nuceny projednávat řadu případů trestné činnosti páchané právě v souvislosti s porušením této sankce.

¹⁵ Srov. MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 25. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 10. 2017].

¹⁶ „Vymahatelnost pokut bývá v praxi často problematická a nebývá dostatečně účinným nástrojem k eliminaci určitých negativních skutečností narušujících veřejný pořádek nebo dobré mravy. Jedná se zejména o osoby provozující prostitutci či osoby porušující obecně závaznou vyhlášku zakazující konzumaci alkoholu na veřejnosti nebo zjebrání na některých veřejných prostranstvích v obci. Dalším příkladem jsou osoby, které opakovaně a úmyslně způsobují škodu na cizím majetku krádeží, zničením či poškozením anebo opakovaně a úmyslně narušují občanské soužití drobným ubližením na zdraví. Pokud však odmítají pokutu uhradit a neúspěšné je zde i provedení exekuce (pro nedostatek majetku), je třeba zavést nový typ sankce v podobě zákazu pobytu“. Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, ze dne 1. 1. 2012. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 10. 2017].

¹⁷ Srov. *Ibid.*

Zákon v souvislosti s možností ukládat sankci „zákaz pobytu“ stanovil kromě obecných podmínek ještě další tři zvláštní podmínky, které musely být splněny současně, pokud chtěl příslušný správní orgán v souladu se zákonem tuto sankci uložit.^{18, 19} Z toho jasně vyplývá, že zákonodárce předpokládal ukládání sankce „zákaz pobytu“ pouze v závažných případech, kdy ze strany pachatele přestupku došlo k významnému narušení místní záležitosti veřejného pořádku, přičemž tento požadavek byl v daném ustanovení přímo vyjádřen.²⁰ Jisté výhrady lze mít ovšem k tomu, že tato podmínka byla vyjádřena pomocí neurčitých právních pojmů, kdy pro aplikaci této sankce bylo stěžejní naplnění pojmu „významné narušení“.²¹ V rámci eliminace neurčitých právních pojmů z obsahu právních předpisů by bývalo bylo vhodnější, kdyby zákonodárce namísto sousloví „významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku“ uvedl taxativní výčet jednotlivých přestupků vyjádřených ve zvláštní části zákona o přestupcích, za které by bývalo bylo možno tuto sankci uložit a jejichž skutkové podstaty by z hlediska míry společenské škodlivosti odpovídaly požadavku významného narušení místních záležitostí veřejného pořádku. Dalším regulačním prvkem byla též nepochybně skutečnost, že sankci zákaz pobytu bylo možno uložit nejvýše na dobu tří měsíců, přičemž tato doba není nikterak dlouhá,²² zvláště pokud si uvědomíme, že v původním návrhu se předpokládala maximální možná doba výkonu této sankce mnohem delší.²³

3.2 Správní trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“

Do současného katalogu správních trestů uvedeného v zákoně o odpovědnosti za přestupky byl oproti předchozí právní úpravě nově zařazen správní

¹⁸ Srov. § 15a odst. 1 zákona o přestupcích.

¹⁹ HORZINKOVÁ, E. a H. KUČEROVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 86.

²⁰ Srov. § 15a odst. 1 písm. a) a c) zákona o přestupcích.

²¹ Srov. POTMĚŠIL, J. *Zákaz pobytu – zhodnocení úpravy nové sankce a výklad podmínek jejího uložení*. [online]. 27. 11. 2013. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2013/>

²² Přičemž dle § 15a odst. 4 zákona o přestupcích bylo možno po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce od zbytku zákazu pobytu upustit, jestliže pachatel způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.

²³ „Původně se uvažovalo o době delší (6–12 měsíců), předkladatelé nakonec maximální dobu zákazu výrazně zkrátily, aby alespoň v něčem ustoupily kritice, že zákaz je nepřiměřenou sankcí výrazně zasahující do svobody pohybu jen z důvodu spáchání bagatelního jednání“. POTMĚŠIL, J. *Zákaz pobytu – zhodnocení úpravy nové sankce a výklad podmínek jejího uložení* [online]. 27. 11. 2013. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2013/>

trest, který spočívá ve zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Pro úplnost je třeba uvést, že věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky původně počítal i s dalšími „novými“ správními tresty, které by bylo možno ukládat právníckým a podnikajícím fyzickým osobám za spáchání vybraných přestupků. Jednalo se o trest zákazu plnění veřejných zakázek anebo účasti na veřejné soutěži a zákazu přijímat veřejnoprávní dotace a subvence. Mezi odborníky na předmětnou problematiku se však vyskytly pochybnosti o tom, nakolik jsou jmenované tresty vhodné k zařazení do obecné úpravy správního trestání.²⁴ Nakonec byl tedy oproti původním návrhům do zákona o odpovědnosti za přestupky nově zařazen pouze trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“.

Dle § 50 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky je možno trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ uložit pouze právnícké nebo podnikající fyzické osobě, a to jen za předpokladu, že tak stanoví zákon. Při rozhodování o případném uložení tohoto trestu zákon správnímu orgánu ještě navíc výslovně ukládá povinnost důsledného naplnění zásady přiměřenosti, a to ve vztahu ke zvážení vzájemného poměru závažnosti protiprávního jednání pachatele a zásahu do jeho soukromí.²⁵ Z tohoto ustanovení lze tedy dovodit, že zákonodárce předpokládá využití tohoto správního trestu pouze ve zvlášť odůvodněných a závažných případech, kdy uložení mírnějšího postihu by zřejmě nebylo dostatečně účinné k nápravě pachatele. Takto „opatrný“ přístup zákonodárce k ukládání tohoto druhu správního trestu lze dle mého názoru mimo jiné odůvodnit například i tou skutečností, že odpovědnost za přestupky v případě právníckých a podnikajících fyzických osob je založena na principu objektivní odpovědnosti²⁶ a podnikatelský subjekt se tedy oproti běžné fyzické osobě může snáze dostat do postavení pachatele přestupku a to i bez vlastního zavinění.

²⁴ Srov. KORBEL, F. a K. STAŇKOVÁ. Co přinese nová úprava přestupků. *Právní novinky*, 2017, č. 1. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 10. 2017].

²⁵ Srov. § 50 odst. 1 věta druhá zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁶ „Odpovědnost právníckých a podnikajících fyzických osob je postavena, resp. ponechána na principu objektivní odpovědnosti, není tedy třeba zavinění. Zevrubně byl tento institut rozebrán již v roce 1996 v rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 12/94 – 16, který položil základ dnes již konstantní judikatury“. MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletín advokacie*, 2016, č. 12, s. 25. Dostupné z: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

Jak již bylo řečeno, v případě nepodnikajících fyzických osob zákon se zveřejněním rozhodnutí o přestupku nepočítá, z čehož vyplývá, že takový postup správního orgánu by byl jednoznačně v rozporu se zákonem. Zde je možno vzpomenout případ obce Kravaře, které byla Úřadem pro ochranu osobních údajů udělena pokuta právě v souvislosti se zveřejněním jmen dvou pachatelů přestupků.²⁷

Správní trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ mívá svým sankčním účinkem na dobrou pověst příslušného podnikatelského subjektu. Zákonodárce předpokládá, že pro většinu podnikatelských subjektů je dobrá pověst významnou hodnotou a jejich „dobré jméno“ patří mezi obchodní nástroje sloužící k dosažení zisku, a z tohoto důvodu i pouhá hrozba tímto trestem bude mít výrazný preventivní účinek, a odradí případné pachatele těch přestupků, za které je možno tento druh trestu uložit.²⁸ Nicméně je třeba připomenout, že mezi podnikatelskými subjekty lze nalézt i takové, které si na své dobré pověsti příliš nezakládají a jejich obchodní strategie je založena na principech, které jsou v přímém rozporu s obecně přijímanými morálními hodnotami naší společnosti. Jedná se především o pochybné podnikatelské subjekty, mediálně označované jako tzv. „šmejdi“. Lze tedy důvodně předpokládat, že v případě těchto podnikatelských subjektů bude ukládání tohoto druhu trestu zřejmě neúčinné a tudíž ani nepovede k jejich nápravě. S ohledem na povahu a závažnost konkrétního protiprávního jednání tak bude v těchto případech účelnější postup a ukládání trestů (případně jiných opatření) podle jiných právních předpisů.²⁹

²⁷ Počátek tohoto případu sahá do roku 2013, kdy obec Kravaře zveřejnila na svých webových stránkách jména dvou pachatelů (na sobě nezávislých kauz), kteří se dopustili přestupků proti majetku na území města. Za to byla obci Kravaře uložena Úřadu pro ochranu osobních údajů pokuta ve výši 30 000 korun. Obec podala proti rozhodnutí Úřadu žalobu ve správním soudnictví. Městský soud v Praze však žalobu obce zamítl. Srov. *Deník.cz* [online]. [cit. 19. 09. 2017]. Dostupné z: http://ceskolipsky.denik.cz/zpravy_region/pokutu-pro-kravare-za-zverejneni-jmen-zlodeju-na-webu-soud-nezrusil-20170919.html

²⁸ „*Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku může být v případě právnických osob efektivním správním trestem, jak to dokládá zkušenost zemí, kde je tento trest vůči právnickým osobám uplatňován (např. Francie). Vzhledem k tomu, že dobrá pověst je pro právnickou osobu značnou hodnotou, lze předpokládat, že hrozba tímto správním trestem může mít určitý odstrašující účinek.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

²⁹ Viz např. zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon správního trestu „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ spočívá ve zveřejnění výrokové části rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku a vyvěšením na úřední desce správního orgánu.^{30, 31} Zákon počítá s tím, že zveřejnění rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku zajistí správní orgán, a to na náklady pachatele. Správní orgán tedy bude po pachateli přestupku, kterému byl tento druh trestu uložen požadovat náklady související s jeho výkonem. Konkrétní postup při vymáhání nákladů spojených s výkonem tohoto trestu zákon neuvádí, nicméně se předpokládá, že bude postupovat podle jiného právního předpisu.³²

Zákon též předpokládá situace, kdy rozhodnutí správního orgánu o uložení správního trestu „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ bude v rámci přezkumného nebo nového řízení o přestupku anebo soudního řízení správního zrušeno. V takovém případě správní orgán, který vydal původní (zrušené) rozhodnutí, na své náklady obdobným způsobem zveřejní nové pravomocné rozhodnutí, kterým bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno.³³ Nicméně zákon zde výslovně nepočítá s žádnou náhradou za poškození „dobrého jména“, jakož i případných ztrát na zisku, ke kterým v souvislosti s uložení a výkonem trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku zpravidla nepochybně dojde. Nebot' je třeba si uvědomit, že mezi zveřejnění původního rozhodnutí o přestupku a zveřejnění nového rozhodnutí, kterým se původní rozhodnutí ruší, může uplynout poměrně dlouhá doba, po kterou subjekt ponese následky vyplývající z původního rozhodnutí. Tímto ustanovením však není dotčeno právo poškozené právnické či podnikající fyzické osoby domáhat se náhrady škody podle jiného právního předpisu.³⁴

³⁰ Srov. § 50 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³¹ „Veřejným sdělovacím prostředkem ve smyslu tohoto ustanovení může být například tisk, televize, rozhlas, obchodní věstník, internet, může jít o veřejný sdělovací prostředek celostátní či regionální“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

³² „Výkon správního trestu bude probíhat náhradním výkonem nebo opakovaným ukládáním donucovacích pokut podle správního řádu, a proto není nutné jeho výkon výslovně upravovat v tomto zákoně“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

³³ Srov. § 50 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky.

³⁴ Viz Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

4 Závěr

Tématem předkládaného příspěvku bylo pojednání o změnách v oblasti postihů za přestupky, ke kterým došlo v souvislosti s přijetím nové obecné právní úpravy odpovědnosti za přestupky. Mým cílem bylo přiblížit ty postihy za přestupky, které nová právní úprava do svého katalogu správních trestů z předchozího přestupkového zákona nepřevzala a zároveň i nové správní tresty, které zrušený zákon o přestupcích neznal. Konkrétně se jedná o sankci „zákaz pobytu“ a správní trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“. Na zvolenou problematiku jsem se zaměřil z hlediska praktického dopadu na vymahatelnost práva v rámci odpovědnosti za přestupky.

Ve svém příspěvku jsem se mimo jiné zabýval velmi diskutovanou otázkou ústavní konformnosti sankce „zákaz pobytu“. Pochybnosti o ústavnosti této sankce byly zřejmě hlavním důvodem jejího nepřevzetí do současné právní úpravy. V této souvislosti je ovšem třeba říci, že ona tolik diskutovaná sankce „zákaz pobytu“ za celou dobu své účinnosti neprošla soudním přezkumem v rámci správního soudnictví, ale především nebyla otázkou její ústavnosti řešena Ústavním soudem. A tedy názor, že ukládání takového postihu v souvislosti se spácháním přestupku je protiústavní, vychází pouze z názoru právní nauky, i když je třeba připustit, že v rámci doktríny se jedná o názor jednoznačně převažující. Nicméně osobně se domnívám, že zařazení „zákaz pobytu“ mezi správní tresty by v průběhu času nakonec nepochybně vedlo ke vzniku judikatury správních soudů nebo ideálně přímo Ústavního soudu, na základě níž by mohlo dojít k případné legislativní změně ve smyslu zrušení tohoto postihu v oblasti odpovědnosti za přestupky, avšak tentokrát již s patřičným odůvodněním takového postupu.

Správní trest „zveřejnění rozhodnutí o přestupku“ lze dle současné právní úpravy uložit pouze právnické nebo podnikající fyzické osobě. Ukládání tohoto druhu trestu nepodnikajícím fyzickým osobám tedy není možné, přičemž tato možnost nebyla ani v rámci tvorby předmětné legislativy zvažována. Pokud je účelem tohoto trestu působit preventivně na potenciální pachatele přestupku prostřednictvím jejich zájmu na zachování své dobré pověsti a tím jej odradit od protiprávního jednání, případně má tento trest informativní charakter ve vztahu k veřejnosti, mohl by být nepochybně úspěšně aplikovaný i v případě nepodnikajících fyzických osob. Inspiraci

k takovému rozšíření působnosti tohoto správního trestu lze hledat například v trestním právu, konkrétně v požadavku na veřejné vyhlášení rozsudků. S ohledem na rozdíly v koncepci soudního a správního trestání by se v případě přestupku zveřejňovaly rozhodnutí o uložení správního trestu pouze v případech, kdy by tak stanovil zákon. Zvláště efektivní by mohlo být preventivní působení tohoto trestu na potenciální pachatele přestupků v menších obcích, kde je vyšší vzájemná osobní znalost místních obyvatel.

Podobně jako v případě sankce „zákaz pobytu“ by však takto koncipovaný druh správního trestu ukládaný v souvislosti se spácháním přestupkového jednání zřejmě narážel na pochybnosti o přiměřenosti takto intenzivního zásahu do osobní sféry pachatele přestupku jakožto následku za porušení právních norem, jejichž společenská škodlivost dosahuje pouze úrovně přestupku.

Literature

Monografie, odborné publikace a učebnice

BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

HORZINKOVÁ, E. a H. KUČEROVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7502-101-4.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

VÁLKOVÁ, H., J. KUČTA et al. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 664 s. ISBN 978-80-7400-429-2.

Časopisecké články

KORBEL, F. a K. STAŇKOVÁ. Co přinese nová úprava přestupků. *Právní novinky*, 2017, č. 1. Dostupné z: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

MATES, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*, 2016, č. 12, s. 18–26. Dostupné z: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

POTMĚŠIL, J. *Zákaz pobytu – zřehodnocení úpravy nové sankce a výklad podmínky jejího uložení*. [online]. 27. 11. 2013. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2013/>

Právní předpisy

Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2017].

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 10. 2017].

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 16. 10. 2017].

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 17. 10. 2017].

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2017].

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 10. 2017].

Internetové a jiné zdroje

Deník.cz [online]. [cit. 19. 09. 2017]. Dostupné z: http://ceskolipsky.denik.cz/zpravy_region/pokutu-pro-kravare-za-zverejneni-jmen-zlodeju-na-webu-soud-nezrusil-20170919.html

Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, ze dne 1. 1. 2012. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 10. 2017].

Důvodová zpráva k zákonu č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ze dne 30. 5. 2017. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 06. 10. 2017].

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ze dne 1. 7. 2015. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 02. 10. 2017].

Contact – e-mail

pavel.vseticka@seznam.cz

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
doc. Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017

Část VIII. – Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy

**Eds.: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D., JUDr. David Hejč, Ph.D.,
JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 619 (řada teoretická)

1. vydání, 2018

ISBN 978-80-210-8955-6