

MUNI LAW

Správně právní odpovědnost. Pojem a podstata správně právní odpovědnosti. Systém správně právní odpovědnosti a její funkce. Diferenciace druhů správních deliktů - stručná charakteristika. **Správní trestání** – pojem, podstata a zásady.

MP719Z Správní právo II
10. přednáška 2. 12. 2019
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Obsah přednášky

Cílem této přednášky je vymezit **specifickou oblast veřejné správy**, která mnohdy reaguje na její **předchozí kontrolní a dozorová oprávnění**. **Protiprávní jednání v oblasti veřejné správy, neboli správní delikt**, může vyvolat **správně právní odpovědnost**. Ta je sama o sobě vnitřně **členitá**. Praktickým uplatněním **správně právní odpovědnosti za správní delikty** je **správní trestání**. Naznačené aspekty mají dopady, resp. **souvislosti** jak s mocí zákonodárnou, tak i mocí soudní.

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *Proč má veřejná správa oprávnění trestat?*
- *Na jakých zásadách je toto trestání založeno?*
- *Jak se liší správní trestání od trestání soudního?*
- *Co jsou to správní delikty a co je tvoří?*
- *Jaký je vztah mezi správně právní odpovědností, správními delikty a správním trestáním?*
- *Co je to tzv. skutková podstata správního deliktu a co ji tvoří?*
- *Jakým způsobem se projednávají správní delikty?*
- *Jaká je role správního soudnictví ve správním trestání?*
- *Co jsou to disciplinární delikty?*
- *Co jsou to pořádkové delikty?*
- *K čemu v oblasti správního trestání slouží tzv. moderační právo správního soudu?*

Správně právní odpovědnost

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

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

Správně právní odpovědnost

Uplatnění nepříznivých právních následků vůči porušiteli právní povinnosti

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

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

- **OBJEKT** – chráněný zájem, hodnota
- **OBJEKTIVNÍ STRÁNKA** – jednání, škodlivý následek, příčinná souvislost, někdy postačí existence nežádoucího stavu
- **SUBJEKT** – pachatel, deliktní způsobilost, FO a PO, přeměny,
- **SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA** – zavinění, fakultativní složka

Správně právní odpovědnost

- **Objektivní odpovědnost:** za protiprávní stav/jednání, někdy je pouze za výsledek, nerozhoduje zavinění, není přítomna subjektivní stránka, uplatňuje se u odpovědnosti právnických osob a podnikatelů
- Objektivní odpovědnost **absolutní:** nelze se jí zprostit
- **Liberační důvody:** umožňují zprostit se objektivní odpovědnosti („*pachatel vynaložil veškeré úsilí, které po něm lze vyžadovat*“) – není odpovědnost
- x **Upuštění/snížení sankce** – je odpovědnost, ale následky minimalizovány či zcela odstraněny

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

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

§ 15 zákona o přestupcích - definice

1. Úmysl – přímý a nepřímý

2. Nedbalost – vědomá a nevědomá

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

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

- Správní delikt není obecně v právní úpravě **vymezen**, ta s ním nicméně počítá
- § 41 s. ř. s. „*Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") ...*“ – v textu právní úpravy **naznačeno členění správních deliktů**
- § 65 odst. 3 s. ř. s. „*rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*“
- Tzv. **moderační právo soudu** je blíže upraveno v § 78 odst. 2 s. ř. s. (viz přednášky v SPP)

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

SPRÁVNÍ DELIKT (do 30. 6. 2017):

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

Správně právní odpovědnost

1. **Přestupky** (pojmenované a výslovně označené) **§ 5 zákona č. 250/2016 Sb.**
 2. **Tzv. jiné správní delikty (než přestupky)**
 - a) **Disciplinární (kázeňské, kárné) delikty**
 - b) **Pořádkové delikty**
- **Přestupek** je – původní přestupek, původní jiný správní delikt a smíšený správní delikt
 - **Užší pojetí přestupku** podle 200/1990 Sb.
 - **Širší pojetí přestupku** podle 250/2016 Sb.

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

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

Správně právní odpovědnost

Disciplinární a pořádkové delikty:

- Ponechány mimo dopad z. č. 250/2016 Sb. (§ 112/1 a důvodová zpráva) – analogická aplikace nové právní úpravy? – není vyloučeno
- Součást tzv. jiných správních deliktů
- **Hmotněprávní úprava:** zvláštní zákon (+vnitřní předpisy, služební předpisy)
- **Procesní úprava:** zvláštní zákon a správní řád

Správně právní odpovědnost

Disciplinární delikty:

- (veřejné) disciplinární (kárné, kázeňské) delikty
- **FO**, která je součástí organizačního uskupení (člen, příslušník, státní zaměstnanec, student VŠ, ...), v němž jsou uplatňována **vnitřní pravidla**
- Sankcionování za porušení **vnitřních předpisů**
- **Subjektivní odpovědnost**

Správně právní odpovědnost

- **Advokáti** (č. 85/1996 Sb., postup podle TŘ), **notáři** (x soudní exekutoři – NSS)
- **Lékaři, lékárníci, stomatologové, veterinární lékaři**
- **Daňoví poradci, auditoři, patentoví zástupci, ...**
- **Studenti VŠ**
- **Vojáci z povolání** (221/1999 Sb.) + „jednání mající znaky přestupku“ (osobní výluka z dopadu přestupků, ale ...)
- **Příslušníci bezpečnostních sborů** (361/2003 Sb.) + „jednání mající znaky přestupku“ (osobní výluka z dopadu přestupků, ale ...)
- **Státní úředníci** v režimu tzv. státní služby (234/2014 Sb.)

- **Jednání mající znaky přestupku** – možný postih za toto jednání a v jeho důsledku „souběžný“ postih za kárný/kázeňský/disciplinární delikt

Správně právní odpovědnost

– **Disciplinární řád PrF MU + zákon č. 111/1998 Sb., ZVŠ**

§ 64

Disciplinárním přestupkem je zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí.

§ 65

(1) Za disciplinární přestupek lze uložit některou z následujících sankcí:

a) *napomenutí,*

b) *podmíněné vyloučení ze studia se stanovením lhůty a podmínek k osvědčení,*

c) *vyloučení ze studia.*

(2) Od uložení sankce je možné upustit, jestliže samotné projednání disciplinárního přestupku vede k nápravě.

(3) Při ukládání sankcí se přihlíží k charakteru jednání, jímž byl disciplinární přestupek spáchán, k okolnostem, za nichž k němu došlo, ke způsobeným následkům, k míře zavinění, jakož i k dosavadnímu chování studenta, který se disciplinárního přestupku dopustil, a k projevené snaze o nápravu jeho následků. Vyloučit ze studia lze pouze v případě úmyslného spáchání disciplinárního přestupku.

§ 66

Disciplinární přestupek nelze projednat, jestliže uplynula lhůta jednoho roku od jeho spáchání nebo od pravomocného odsuzujícího rozsudku v trestní věci. Do lhůty jednoho roku se nezapočítává doba, kdy osoba není studentem.

– **Pojem disciplinárního přestupku – sankce, zánik odpovědnosti**

Správně právní odpovědnost

– *Disciplinární řád PrF MU + zákon č. 111/1998 Sb., ZVŠ*

§ 69

(1) *Disciplinární řízení zahajuje disciplinární komise veřejné vysoké školy na návrh rektora, jestliže jde o projednání disciplinárního přestupku studenta, který není zapsán na žádné z jejích fakult, nebo děkana, jestliže jde o projednání disciplinárního přestupku studenta, který je zapsán na fakultě. Návrh obsahuje popis skutku, popřípadě navrhované důkazy, o které se opírá, jakož i zdůvodnění, proč je ve skutku spatřován disciplinární přestupek. Disciplinární řízení je zahájeno seznámením studenta s návrhem. O disciplinárním přestupku se koná ústní jednání za přítomnosti studenta. V nepřítomnosti studenta lze ústní jednání konat pouze v případě, že se k němu nedostaví bez omluvy, ačkoli byl řádně pozván. Rektor nebo děkan nemohou uložit přísnější sankci, než navrhla disciplinární komise.*

(2) *Jestliže vyjde najevo, že nejde o disciplinární přestupek, jestliže se nepodaří prokázat, že disciplinární přestupek spáchal student, nebo jestliže osoba přestala být studentem, disciplinární řízení se zastaví.*

(3) *Odstavce 1 a 2 se použijí obdobně pro řízení o vyloučení ze studia podle § 67.*

Správně právní odpovědnost

- *Disciplinární řád PrF MU*
- **Čl. 2 odst. 2, skutkové podstaty disciplinárního přestupku („zejména“)**
 - a) jakákoliv forma **podvádění, opisování nebo neoprávněné spolupráce při plnění studijních povinností**, nebo pokus o takovéto jednání
 - b) **vydávání cizí práce za vlastní**, zvláště použitím části cizí práce ve vlastní práci bez náležitého odkazování nebo doslovným použitím části cizí práce bez zjevného vyznačení citace, například uvozovkami,
 - c) **odevzdání stejné nebo mírně pozměněné práce ke splnění různých studijních povinností** bez předchozího souhlasu alespoň jednoho z vyučujících kurzu, do něhož se práce odevzdává,
 - d) poskytnutí písemné práce **jinému studentovi** svědomím, že bude použita k podvodnému jednání při plnění povinností nebo **napovídání během testu** znalostí jinému testovanému,
 - e) jakákoliv forma **neoprávněné manipulace s taženými zkušebními otázkami** či **výměna testů** při psaní písemných prací, jakož i **použití nepovolených materiálů, informací a pomůcek při plnění studijních povinností**, nebo pokus o takovéto jednání,

Správně právní odpovědnost

– *Disciplinární řád PrF MU*

– **Čl. 2 odst. 2, skutkové podstaty disciplinárního přestupku**

- f) zvláště závažné nebo opakované porušení povinností, pravidel a zákazů vyplývajících z vnitřních předpisů fakulty,
- g) zvláště závažné či opakované porušení pravidel a pokynů pro užívání počítačové sítě MU stanovených předpisem MU nebo fakulty,
- h) úmyslné zničení, poškození, neoprávněné zcizení věci nebo zneužití majetku fakulty, univerzity či majetku člena akademické obce, zaměstnance MU nebo osoby jednající ve spolupráci s MU,
- i) agresivní nebo narušující chování, ať fyzické či slovní, vůči členu akademické obce, zaměstnanci MU nebo osobě jednající ve spolupráci s MU,
- j) zneužívání alkoholických nápojů nebo jiných návykových látek v prostorách MU, vstup do prostor MU či účast na výuce pod vlivem návykových látek,
- k) nezaplacení pravomocně vyměřeného poplatku za studium,
- l) porušení povinnosti bez zbytečného odkladu upozornit na nesprávnosti v údajích ve studijní evidenci.

Správně právní odpovědnost

Pořádkový delikt:

- **Zaviněné porušení procesních povinností či maření a ztěžování průběhu (nejen) správního řízení**
- FO
- **Subjektivní odpovědnost** - dovozeno judikaturou
- Donucovací prostředek

Správně právní odpovědnost

- Pořádková pokuta - § 62 spr. ř.
- **Rozhodnutí** – lze se odvolat
- **Odkladný účinek nelze vyloučit**
- **první úkon v řízení** (samostatné řízení)
- může **navazovat, předcházet** nebo **v průběhu** jiného (správního) řízení či procesu (OOP, JÚ, ...)
- **Pravomocně uloženou pokutu lze snížit/prominout**

Správně právní odpovědnost

- Pořádkové pokuty lze ukládat **opakovaně** (může být maximální výše), tj. **neplatí ne bis in idem**
- 50.000,- Kč
- **Závažné ztěžování postupu v řízení** (NSS, sp. zn. 8 As 16/2012, č. 2890/2013 Sb. NSS, „*pro uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 2 správního řádu není třeba, aby byl hrubě urážlivým podáním současně též závažně ztěžen postup v řízení podle prvního odstavce tohoto ustanovení*“)
 - a) Bez omluvy se nedostaví** na předvolání (pokud je omluva, lze předvést, ale ne pokutovat)
 - b) Navzdory předchozímu napomenutí ruší**
 - c) Neuposlechne** pokynu
- Učiní **hrubě urážlivé podání** (x střet s přestupkem;)

Správně právní odpovědnost

- „plná“ subsidiarita správního řádu (tj. nejsou procesní odchylky) x **vnitřní procesní předpisy** „**disciplinární řády**“ vydané na základě zákonného zmocnění
- *ex offo*, subjektivní a objektivní lhůty pro **zahájení řízení** či pro **uložení sankce**

Správně právní odpovědnost

– Správní trestání:

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

Správně právní odpovědnost

- ❑ **Zákonnost**, retroaktivita ve prospěch
- ❑ **Proporcionalita** – majetkové poměry, likvidační pokuty
- ❑ **Správní uvážení** (výběr druhu sankce, výběr výměry sankce, upustit od potrestání)
- ❑ **Subsidiarita postihu** (nelze jinak)
- ❑ **Legitimní očekávání**
- ❑ **Materiální pravda a podklady pro rozhodnutí**
- ❑ **Spravedlivý proces** - § 36 SpŘ, řádné odůvodnění, přezkoumatelnost, výklad neurčitých právních pojmů,
- ❑ **Rychlost a hospodárnost** – lhůty (k zahájení, k pravomocnému uložení sankce), prekluze – zánik odpovědnosti
- ❑ *Ne bis in idem*
- ❑ *Reformace in peius*
- ❑ **Není koncentrace řízení**