MASARYKOVA UNIVERZITA

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Mimořádné snížení pokuty v přestupkovém zákoně

Diplomová práce

BARBORA SICHOVÁ

Vedoucí práce: JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva
obor Právo

Brno 2020

UNIVERSITAS MASARYKIANA BRUNENSIS
FACULTAS IURIDICA

Bibliografický záznam

Autor:	Barbora Sichová Právnická fakulta Masarykova univerzita Katedra správní vědy a správního práva
Název práce:	Mimořádné snížení pokuty v přestupkovém zákoně
Studijní program:	Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Vedoucí práce:	JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.
Rok:	2020
Počet stran:	84
Klíčová slova:	přestupek, přestupkový zákon, správní trestání, pokuta, mimořádné snížení pokuty, nepřiměřeně přísná pokuta, likvidační pokuta, správní uvážení, neurčité pojmy

Bibliographic record

Author: Barbora Sichová
Faculty of Law
Masaryk University
Department of Administrative Studies and Administrative Law

Title of Thesis: Extraordinary Reduction of the Fine in the Misdemeanour Act

Degree Programme: Law and Legal Science

Field of Study: Law

Supervisor: JUDr. Radislav Bražina, Ph.D.

Year: 2020

Number of Pages: 84

Keywords: Misdemeanour, Misdemeanour Act, Administrative Punishment, Fine, Extraordinary Reduction of Fine, Disproportionately Strict Fine, Liquidation Fine, Administrative Discretion, Indeterminate Terms

Abstrakt

Tato práce úzce pojednává o institutu mimořádného snížení výměry pokuty nově zavedeném v zákoně č. 250/2016 Sb., přestupkový zákon. Pomocí tohoto institutu má správní orgán oprávnění snížit pokutu za přestupek pod dolní hranici zákonné sazby. Cílem práce je shrnout dosavadní poznatky k tomuto institutu a provést rozbor jednotlivých aspektů (zejména podmínek) aplikace institutu v praxi. S pomocí analýzy judikatury a odborné literatury jsou hodnoceny kritické otázky, zejména s ohledem na praktické využití institutu a jsou nastíněné možné úvahy *de lege ferenda.*

Abstract

This thesis closely deals with the institute of extraordinary reduction of the amount of the fine newly introduced in Act No. 250/2016 Sb., the Misdemeanour Act. Using this institute, the administrative authority is authorized to reduce the fine for the misdemeanour below the legal limit. The aim is to summarize the present knowledge and to analyse individual aspects (especially conditions) of the application of the institute in practice. With the help of the analysis of case law and literature, critical questions are evaluated and possible considerations *de lege ferenda* are outlined.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Mimořádné snížení pokuty v přestupkovém zákoně** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 1. května 2020 .....

Barbora Sichová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu JUDr. Radislavovi Bražinovi, Ph.D. za odborný dohled při zpracování diplomové práce, podnětné zpětné vazby a věcné připomínky.

Obsah

1 Úvod 13

2 Mimořádné snížení pokuty – úvod do nového institutu 16

3 Správní trestání 21

3.1 Nejčastější správní trest – pokuta ... 22

3.2 Inspirace trestním právem ... 24

3.3 Vybrané zásady správního trestání ... 27

4 Správní uvážení 31

4.1 Povinnost nebo oprávnění správního orgánu užít institut mimořádného snížení pokuty? ... 35

4.2 Neurčité pojmy a správní uvážení ... 38

5 Jednotlivé důvody aplikace mimořádného snížení pokuty 41

5.1 První důvod: Okolnosti případu a osoba pachatele ... 43

5.2 Druhý důvod: Pokus přestupku ... 48

5.3 Třetí důvod: Nepřiměřeně přísná pokuta ... 51

5.4 Čtvrtý důvod: Překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost ... 57

5.5 Závěrem k důvodům aplikace mimořádného snížení pokuty ... 61

6 Další otázky spojené s aplikací mimořádného snížení pokuty 64

6.1 Lze aplikovat mimořádné snížení pokuty na právnické osoby? ... 64

6.2 Lze aplikovat mimořádné snížení pokuty také na jiný druh správního trestu? ... 67

6.3 Moderační právo soudu v souvislosti s institutem ... 69

6.4 Je mimořádné snížení pokuty prakticky využitelné v současně stanovených sazbách pokut? ... 71

7 Závěr 74

Použité zdroje 81

Monografie ... 81

Články ... 81

Internetové zdroje ... 82

1 Úvod[1]

Ve správním právu, konkrétně v oblasti správního trestání, byla zavedena nová právní úprava zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon"), který nahradil dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „předchozí zákon o přestupcích"). Přestupkový zákon nabyl účinnosti dne 1. července 2017 a zavedl mnohé změny v oblasti správního trestání. Jednou z novinek tohoto zákona je také zavedení institutu mimořádného snížení výměry pokuty ustanovením § 44 přestupkového zákona, který doposud nebyl ve správním právu obsažen vůbec. Tento nový institut ve správním právu umožňuje správnímu orgánu uložit pokutu za spáchaný přestupek pod spodní hranici zákonné sazby, pokud právní předpis upravující skutkovou podstatu přestupku stanovuje dolní hranici sazby pokuty a za splnění podmínek uvedených v zákoně pro aplikaci tohoto institutu. Nový institut mimořádného snížení pokuty v přestupkovém právu je předmětem této diplomové práce.

Tato práce se zaměřuje na konkrétní institut v rámci ukládání správních trestů za přestupky, jako jeden ze správních deliktů. Pojem přestupek v přestupkovém zákoně v sobě obsahuje dosud dělené správní delikty na přestupky a tzv. jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povahy. Vedle přestupků dále existují tzv. disciplinární delikty a tzv. pořádkové správní delikty, které souhrnně tvoří soubor tzv. správních deliktů.[2]

Dřívější úprava správního trestání byla obsažena zejména v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), v předchozím zákoně o přestupcích a v dalších zákonech upravujících konkrétní skutkové podstaty správních deliktů a odchylky od těchto zákonů.[3] Dosavadní úprava odpovědnosti za správní delikty byla považována za nepřehlednou a komplikovanou, zejména s ohledem na úpravu tzv. jiných správních deliktů, kdy

---

[1] Veškeré prameny a zdroje informací jsou citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury v souladu se Směrnicí Právnické fakulty Masarykovy univerzity č. 3/2020 ze dne 26. 2. 2020, o citacích dokumentů užívaných v pracích odevzdaných na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, po předchozím souhlasu vedoucího práce.

[2] MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. Brno: C. H. Beck, 2017, s. 38-39.

[3] Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky*. 2015, s. 76 [cit. 12. 2. 2020]. https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0.

nebyla dostatečně zajištěna právní úprava okolností vylučujících protiprávnost, zániku
odpovědnosti za správní delikt, sankcí a základních zásad pro ukládání sankcí.[4] Úprava správních deliktů tak postrádala jednotnosti, jelikož se jednotlivé „sankční" zákony od sebe lišily bez jasného odůvodnění, což někdy vedlo k názorům, že předchozí úprava byla spíše *„výsledek nahodilosti"*.[5] Roztříštěnost a neprovázanost právní úpravy znamenaly značné nedostatky, přičemž neexistence právní úpravy některých otázek vedla praxi často k užití analogie. Tento způsob vypořádání se s nedostatky nebyl vždy vhodný, a ne vždy se tím dalo vyřešit všechny problémy.[6] Vedle analogie, správní orgány využívaly doktrinální díla, případně starší judikaturu, aby dovodily základy odpovědnosti za správní delikty, *„což nemohlo přispívat k právní jistotě adresátů veřejné správy, resp. předvídatelnosti správního trestání."*[7]

Nový přestupkový zákon, resp. i zavedení nového institutu mimořádného snížení výměry pokuty, znamená reakci zákonodárců na nedostatky předchozí úpravy. Institut mimořádného snížení pokuty byl do nové úpravy správního trestání zaveden jako jeden z institutů zajišťující individualizaci a přiměřenost ukládání správních trestů za spáchání přestupku,[8] což jsou jedny ze základních zásad správního trestání, které by měly být naplňovány.

Cílem této práce je poskytnou komplexní analýzu právní úpravy nového institutu mimořádného snížení pokuty. Na základě teoretických poznatků a analýzy judikatury je účelem této práce objasnit smysl, účel a význam tohoto nového institutu v oblasti správního trestání. Cílem je tedy jak teoretické objasnění a rozbor institutu, tak zároveň rozbor využití institutu v praxi při rozhodování o výši pokuty

---

[4] Mates, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. [online]. *Bulletin-advokacie.cz.* 23. 1. 2017. [cit. 14. 2. 2020]. http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich#ftn1; *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 71.

[5] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 87.

[6] Lukášová, M. Trestání jako výsada trestního práva? [online]. *beck-online.cz*. Trestněprávní revue, 16. 5. 2019. [cit. 16. 2. 2020]. https://www.beck-online.cz/bo/chapter-view-document.seam?documentId=nrptembrhfpxi4s7gvpxgxzzg4#.

[7] Potměšil, J. Poznámky k věcnému závěru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 118.

[8] Jílková, N. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu [online]. *Bulletin-advokacie.cz.* 29. 9. 2018. [cit. 19. 11. 2019]. http://www.bulletin-advokacie.cz/mimoradne-snizeni-vymery-pokuty-v-prestupkovem-pravu.

jako správního trestu. Záměrem je poskytnout kritický pohled na tento institut a nabídnout možné praktické důsledky současné právní úpravy. Nabízí se otázky, zda institut mimořádného snížení pokuty má v přestupkovém zákoně místo, je formulován dostatečně jasně a určitě bez problémů při zavádění do praxe nebo zda v dnešní podobě právní úpravy přestupků neztrácí tento institut smysl. Cílem je nejen ověřit tyto otázky, ale také komplexně a souhrnně uvést dosavadní poznatky související s tímto institutem, které mohou poskytnout prostor k vlastnímu zamyšlení a vytvoření vlastního názoru o tomto institutu. Dalším cílem je také rozbor jednotlivých podmínek, které je nutné splnit pro aplikaci tohoto institutu správním orgánem. V rámci celé práce se autorka zabývá nejasnostmi, otázkami a kritickým hledisky, a to zejména z pohledu budoucí možné praktické aplikace tohoto institutu.

V následující kapitole práce jsou shrnuty základní informace ohledně institutu mimořádného snížení pokuty jako podklad pro podrobný rozbor v navazujících kapitolách. V dalších dvou kapitolách se práce zabývá aspekty, které s institutem a jeho aplikací souvisí, a to správním trestáním a správním uvážením. Kapitola o správním trestání je zaměřena na druh správního trestu – pokutu, inspiraci a propojení s trestním právem a na vybrané zásady správního trestání. Kapitola o správním uvážení, vedle obecných poznatků o této kompetenci správních orgánů, obsahuje úvahu nad oprávněností (resp. povinností) aplikace institutu správními orgány a obsahuje obecné informace o tzv. neurčitých pojmech a jejich vztahem ke správnímu uvážení. V této části práce jsou shrnuty zejména poznatky obecné, teoretické, které tvoří základ („zastřešení") pro aplikaci institutu mimořádného snížení. Druhá část diplomové práce je zaměřena spíše na otázku aplikace institutu se zaměřením na praktické otázky. Nejdříve jsou rozebrány jednotlivé čtyři důvody pro aplikaci institutu, které jsou pro účely této práce nazvány takto: I) okolnosti případu a osoba pachatele, II) pokus přestupku, III) nepřiměřeně přísná pokuta a IV) překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost. Šestá kapitola práce se zaměřuje na zbývající tři kritické otázky spojené s aplikací institutu v praxi, pro které nebyl prostor v předchozích kapitolách. Jedná se o otázku aplikace institutu na právnické osoby (resp. fyzické osoby podnikající), o otázku možnosti využití institutu i na jiný druh správního trestu a o otázku užitečnosti institutu vzhledem k současné právní úpravě pokut. Je zde zahrnuta také otázka moderačního práva soudu v souvislosti s tímto institutem. Závěr práce obsahuje shrnutí poznatků obsažených v celé diplomové práci.

2 Mimořádné snížení pokuty – úvod do nového institutu

Mimořádné snížení výměry pokuty je novým institutem ve správním právu zavedeným v ustanovení § 44 přestupkového zákona a znamená, že správní orgán může za podmínek určených v § 44 odst. 1 přestupkového zákona stanovit pokutu za správní přestupek nižší, než je dolní hranice zákonné sazby.[9]

Institut mimořádného snížení pokuty je v novém přestupkovém zákoně zařazen pod hlavu VII. (*Správní tresty a jejich ukládání*), díl 1 (*Druhy správních trestů a obecné zásady pro jejich ukládání*). Tento institut se tak zařazuje pod obecné zásady ukládání správních trestů vedle např. přitěžujících a polehčujících okolností (§ 39 a § 40), podmíněného upuštění od uložení správního trestu (§ 42) a upuštění od uložení správního trestu (§ 43). Institut mimořádného snížení pokuty, spolu s těmito dalšími instituty přestupkového zákona, zajišťuje jednotnost úpravy správního trestání a vyšší míru individualizace správních trestů.[10]

Mimořádné snížení pokuty může správní orgán aplikovat pouze v těch případech, kdy zákon určuje dolní hranici sazby pokuty jako správní trest pro konkrétní přestupek. Logicky tedy použití tohoto institutu nepřipadá v úvahu v případě, kdy dolní hranice sazby pokuty není stanovena.[11] Pokud je zákonem stanovena pouze

---

[9] Ustanovení § 44 přestupkového zákona má v současnosti následující znění:

„§ 44 Mimořádné snížení výměry pokuty

(1) Pokutu lze uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže

a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout,

b) je pokuta ukládána za pokus přestupku,

c) pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo

d) pachatel 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.

(2) Je-li výměra pokuty mimořádně snižována, musí být uložena pokuta alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem.“

[10] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[11] Srov. např. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 791; Bohadlo, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 288.

horní hranice sazby pokuty za přestupek, což je varianta, která v současných zákonech upravujících přestupky převládá, je správnímu orgánu dána zákonná hranice pokuty od nuly po horní sazbu, a tedy logicky nelze pokutu snížit pod tuto zákonnou sazbu.[12]

Zákonná dolní hranice sazby pokuty pro určitou skutkovou podstatu přestupku není jedinou podmínkou, kterou je potřeba splnit, aby správní orgán mohl tento institut využít. Ze zákonného znění tohoto institutu jasně vyplývá, že pro případnou aplikaci mimořádného snížení je potřeba naplnit některý z důvodů (tedy alespoň jeden) taxativně vyjmenovaných v § 44 odst. 1 přestupkového zákona. Celkem se jedná o čtyři důvody, které jsou pro účely této diplomové práce nazvány takto: I) okolnosti případu a osoba pachatele, II) pokus přestupku, III) nepřiměřeně přísná pokuta a IV) překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost. Až po splnění některého z těchto důvodů, může správní orgán přistoupit k aplikaci institutu.[13]

Správní orgán je tak oprávněn využít tento institut pouze za zákonem stanovených důvodů a posoudit tak specifické okolnosti konkrétního případu, a reagovat na situaci, kdy by i pokuta v dolní sazbě znamenala pro pachatele nepřiměřeně přísnou výměru pokuty.[14] *„Tímto institutem je správnímu orgánu dána možnost reagovat na okolnosti konkrétního případu."*[15] Mimořádné snížení pokuty je tak institut, který dává správnímu orgánu možnost *„„prolomit" obecně jinak pevná ustanovení o správních trestech."*[16] Jak ale výše vyplývá, dolní hranici sazby může správní orgán „prolomit" jen v zákonem omezených případech.[17]

Charakteristickým aspektem tohoto institutu, jak již vychází ze samotného jeho názvu, je jeho mimořádnost.[18] Tento institut se tak může aplikovat pouze za splnění zákonem stanovených podmínek, v případech, kdy je pokuta stanovena i dolní hranicí sazby a v případě, kdy nelze aplikovat jiný institut upravený

---

[12] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172.

[13] Srov. např. Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 288.

[14] Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 356.

[15] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172.

[16] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[17] Tamtéž.

[18] Tamtéž.

v přestupkovém zákoně (např. upuštění od uložení správního trestu[19]).[20] Tento institut může správní orgán aplikovat, pokud nemá možnost aplikovat alternativu v podobě mírnějšího druhu trestu nebo netrestání vůbec. [21] Mimořádné snížení pokuty tedy přichází v úvahu tam, kde by nebyly splněny podmínky pro upuštění od uložení správního trestu nebo podmíněné upuštění od uložení správního trestu, a tedy je vůči těmto jiným institutům správního trestání subsidiární.[22]

Při určování výše pokuty v rámci správního trestání používá správní orgán tzv. správní uvážení, přičemž správní uvážení lze aplikovat pouze v mezích zákona[23] a v souladu se zásadami a principy správního trestání.[24] Ačkoliv se může zdát, že institut mimořádného snížení pokuty může vést k rozšíření možnosti libovůle při aplikování správního uvážení správním orgánem, je namístě upozornit na limitaci tohoto institutu obsažené v §44 odst. 2 přestupkového zákona. Zde je omezena míra snížení pokuty pod dolní hranici tak, že správní orgán může pokutu snížit maximálně do výše jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem pro příslušný přestupek.[25] *„Správní orgán je tak limitován dolní hranicí sazby původní (nesnížené) pokuty..."*[26] Tuto hranici nemůže správní orgán překročit,[27] jinak by se jednalo o nezákonné rozhodnutí správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu.[28]

---

[19] § 43 přestupkový zákon.

[20] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172.

[21] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 789.

[22] Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111.

[23] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 128.

[24] Srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 23; Skulová, S. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu.* Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 113-114.

[25] § 44 odst. 2 přestupkový zákon.

[26] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 361.

[27] Tamtéž, s. 361.

Srov. např. taktéž Kučerová, H., Hrozinková, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2017, s. 245.

[28] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 245.

Při tvorbě institutu mimořádného snížení výměry pokuty se zákonodárci inspirovali určitou obdobou tohoto institutu v trestním právu upravenou v § 58 trestního zákoníku.[29] V rámci trestního práva se jedná o mimořádné snížení trestu odnětí svobody. Za splnění podmínek uvedených v ustanovení § 58 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník") je soudu umožněno zmírnit trest odnětí svobody pod dolní hranici sazby stanovené v zákoně, a to v těch případech, kdy by i odnětí svobody v dolní hranici sazby bylo *„důvodně pociťováno jako překážka, která brání uložení přiměřeného trestu."*[30] Jedná se tak o jeden z *„prostředků soudcovské individualizace trestu a projev depenalizace v trestním zákoníku."*[31]

V odborné literatuře[32] se jako další příklad snížení pokuty v oblasti správního trestání uvádí ustanovení § 22ba zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže snížit pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, až o 50%. Mates k tomu uvádí, že se ale spíše jedná o snížení pokuty povahy polehčující okolnosti, protože zde není dolní hranice sazby pokuty stanovena.[33] Nejedná se tedy v tomto případě o snížení pod zákonnou dolní hranici sazby, a proto je institut mimořádného snížení pokuty úplnou novinkou ve správním právu.

Opačnou variantu „vybočení" ze zákonných sazeb pokut, upravuje přestupkový zákon pro případ, kdy je pokuta ukládána za více přestupků. Správnímu orgánu je tak dána možnost zvýšit pokutu nad horní hranici zákonné sazby až o polovinu.[34] Vetešník jako příklad zvýšení pokuty nad horní hranici sazby uvádí ustanovení § 35 odst. 3 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého za přestupky uvedené v tomto zákoně v případě, že jsou spáchány vůči osobě mladší 15 let, se zvyšuje horní hranice sazby na dvojnásobek.[35] Tyto příklady nelze považovat

---

[29] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172.

[30] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 789.

[31] Tamtéž, s. 789.

[32] Jako příklad snížení pokuty ve správním právu to uvádí např. Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111; nebo Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 357.

[33] Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111.

[34] § 41 odst. 2 přestupkový zákon.

[35] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 357.

za obdobu mimořádného snížení pokuty. Naopak v trestním zákoníku jsou obě tyto varianty upraveny, protože vedle mimořádného snížení trestu odnětí svobody je v ustanovení § 59 trestního zákoníku obsaženo i mimořádné zvýšení trestu odnětí svobody.[36]

Zavedením mimořádného snížení pokuty do oblasti správního trestání sledoval zákonodárce zejména cíl vyšší individualizace správního trestání. Nová právní úprava přestupků, i za pomocí tohoto nového institutu, má lépe zajistit přihlédnutí k okolnostem konkrétního případu nebo k osobě pachatele, a tedy odrážet individuální aspekty každého případu.[37] Lze pomocí tohoto institutu dosáhnout cíle, který si zákonodárci při tvorbě přestupkového zákona stanovili? Má tento institut svou využitelnost také ve správním právu nebo nemá v současně nastavených sazbách pokut tento institut žádné využití?

[36] § 58 a 59 trestního zákoníku.

[37] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

3 Správní trestání

Přestupkový zákon zavedl vedle nového pojetí pojmu přestupek také nový pojem pro správní sankce tzv. „správní tresty".[38] Do té doby se pojem „trest" ve správním právu objevoval v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní").[39] Účelem této změny je sjednotit terminologii v soudním a správním trestání a zdůraznit, že i správní trest je sankcí trestního charakteru, která má za cíl trestat za porušení právních povinností.[40] *„Správní trestání* tak *označuje oprávnění veřejné správy trestat."*[41]

Funkcí správního trestání je zajištění bezproblémového a bezporuchového výkonu veřejné správy, a tedy má zřetelnou ochrannou funkci. Správní trestání je nicméně výkon veřejné správy samo o sobě, protože veřejná správa skrze správní trestání chrání sebe samu.[42] *„Veřejná správa svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských vztahů."*[43] *„Správní trestání* tak *poskytuje ochranu řádnému, nerušenému a plynulému fungování veřejné správy."*[44] Při výkonu správního trestání se plně projevuje mocenský, vrchnostenský a jednostranný charakter veřejné správy.[45]

Správní trest za spáchání přestupku je cílem přestupkového řízení,[46] jedná se tedy o právní následek přestupku a může být uložen jen na základě zákona.[47] Jen na základě zákona může být určeno, které tresty budou za jaký přestupek stanoveny, a za jakých podmínek lze takový trest uložit.[48] Správní trest může mít funkci

---

[38] Lukášová. *Trestání jako výsada trestního práva?* [online].

[39] § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního.

[40] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 167.

[41] Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1.

[42] Tamtéž, s. 1-2.

[43] Tamtéž, s. 1-2.

[44] Lukášová. *Trestání jako výsada trestního práva?* [online].

[45] Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 1.

[46] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 203-204.

[47] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 283

[48] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 203-204.

reparační, satisfakční, retributivní, represivní, preventivní, výchovnou a signalizační, přičemž příslušná funkce konkrétního správního trestu se může lišit na základě znaků skutkové podstaty příslušného přestupku a s ní spojenými tresty uloženými konkrétnímu pachateli. Otázka funkce správního trestu se tak v konkrétních případech může odlišovat na základě subjektivních faktorů.[49]

Ve správním právu dále odlišujeme pojem správní právo trestní a správní trestání, přičemž první pojem se vztahuje k právnímu základu pro správní trestání, tj. jedná se o subsystém správního práva upravující správně-právní odpovědnost a správní trestání. Správní trestání je poté oprávnění veřejné správy trestat, a tedy se jedná o projev správního práva trestního v praxi, o reálné uskutečňování tohoto oprávnění správních orgánů.[50]

3.1 Nejčastější správní trest – pokuta

Za přestupek mohou být uloženy tyto správní tresty – napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.[51] Pokuta je jeden z nejčastějších druhů správních trestů, který lze uložit za každý přestupek.[52] Pokuta je tedy správním trestem a je právním následkem spáchaného přestupku. Pokuta má zejména preventivní represivní funkci. Nejedná se tedy o náhradu škody, která byla přestupkem způsobena, protože nemá reparační funkci.[53]

Výše pokuty je stanovená zákonem u jednotlivých skutkových podstat přestupků zvlášť,[54] přičemž není stanovena absolutně, ale relativně.[55] Nejčastěji je hranice pokuty stanovená pouze horní hranicí sazby. Méně často je vedle této hranice stanovena také dolní hranice sazby. Hranice pokuty může být stanovena

---

[49] Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 2.

[50] Tamtéž, s. 2-3.

Také viz. *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 71.

[51] § 35 přestupkového zákona.

[52] Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 114.

[53] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 366.

[54] Pokud není určená pokuta u daného přestupku, ukládá se podle § 46 odst. 1 přestupkového zákona do maximální výše 1000 Kč.

[55] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 251.

pevnou částkou, ale i procentuální či jinou hodnotou závislou na jiné okolnosti.[56] Pokuta by pro každý přestupek měla být určena diferencovaně, a tedy hranice pokuty by měly odrážet typovou závažnost jednotlivých přestupků.[57] Zákonné hranice sazby jsou u každého přestupku stanoveny samostatně proto, aby tímto rozpětím byla zákonodárcem zajištěna odlišnost přestupků podle jejich společenské nebezpečnosti, přičemž čím vyšší spodní hranice zákonné sazby, ať již u pokuty (nebo u trestu zákazu činnosti), vyjadřuje tím zákonodárce typovou společenskou nebezpečnost daného přestupku.[58] Určení zákonné sazby pokuty (resp. správního trestu) není pouze stanovení mezí pro správní uvážení správního orgánu, ale také odlišení závažnosti přestupku mezi sebou.

Co se týká způsobu, jak určit výši pokuty, neexistuje jednotné pravidlo, protože pokuty mohou mít různý účel podle správního deliktu, za který se ukládá.[59] Drápal uvádí, že i přesto, že nový přestupkový zákon upravuje jednotný pojem „přestupek", neznamená, že všechny přestupky jsou trestány stejně. *„Různé přestupky mohou být naopak trestány různě v závislosti na účelu jednotlivých úprav."*[60] Výše pokuty je často diferencována právě na základě protiprávního jednání. Kritéria pro ukládání správních trestů jsou rozmanitá podle konkrétního případu a většinou jsou u přestupků určena demonstrativně. Často se tedy

---

[56]

Příklad pokuty stanovené pevnou horní hranicí sazby: za přestupek výkonu nelegální práce hrozí pokuta až do výše 100 000 Kč podle § 139 odst. 3 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Příklad pokuty stanovené pevnou dolní a horní hranicí sazby: za přestupek řízení vozidla jehož osvědčení o registraci bylo zadrženo, hrozí pokuta od 10 000 Kč do 20 000 Kč podle § 125c odst. 5 písm. b) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Nejvýše stanovená dolní hranice sazby pokuty se nachází v ustanovení § 125c odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích, kde je hranice pokuty stanovena od 25 000 Kč do 50 000 Kč.

Příklad pokuty stanovené jiným způsobem: za nakládání s povrchovými vodami bez povolení hrozí pokuta ve výši násobku sazby 70 Kč za 1 m^3 nedovoleně odebraných povrchových vod podle § 116 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

[57] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 367.

[58] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008-50.

[59] Drápal, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*. 2019, roč. 52, č. 2, s. 2.

[60] Tamtéž, s. 8.

zohledňují jak kritéria demonstrativně stanovená zákonem, tak i ta kritéria, která správní orgán považuje za podstatná sám na základě vlastní úvahy a kritéria, která namítá samotný pachatel v rámci přestupkového řízení.[61]

Drápal nabízí rozdělení pokut na dva druhy, a to na tzv. trestní a regulatorní pokuty. *„Základním rozdílem je, že cílem trestní pokuty je trestat individuálního jedince, na kterého se působí, zatímco regulatorní pokuta odplácí za určité jednání, např. špatné parkování, přičemž osoba pachatele je indiferentní."*[62] Trestní pokuta, tak má trestat za protiprávní chování, zamezit jeho opakování a odradit od dalšího spáchání. Trest je v tomto ohledu takový, že jedinec nemá možnost použít peníze k jinému účelu (jako je např. nakupování), ale aby pokuta zasáhla dostatečným způsobem, musí v její výši být reflektovány okolnosti případu a musí odrážet individualitu pachatele.[63] U regulatorní pokuty se nejedná o potrestání, a tedy se ani výše této pokuty „nešije" na míru pachatele (tedy nehraje zde roli individualizace trestu), ale vede k tomu, aby byla dodržována určitá pravidla.[64] Praktické zařazení pokuty pod jednu nebo druhou kategorii není jednoduché, a spíše se jedná o dva konce spektra, které reflektuje i míru morální závažnosti jednání.[65] Z podstaty institutu by se podle tohoto dělení mělo mimořádné snížení pokuty týkat těch pokut, které spíše směřují k tzv. trestnímu druhu pokuty, tedy k těm, které odrážejí individualitu konkrétního pachatele a případu a řeší přiměřenost výše pokuty jako správního trestu.

3.2 Inspirace trestním právem

Pro institut mimořádného snížení pokuty, jako i pro další změny v přestupkovém zákoně, byla inspirací právní úprava obsažená v trestním zákoníku,[66] a proto je namístě zabývat se tímto vlivem, a tedy i vztahem mezi trestním a správním právem. Oblast trestního práva upravuje pouze ta nejzávažnější porušení práva,

---

[61] Ondrejová, D. Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu [online]. *beck-online.cz*. Právní rozhledy, 26. 5. 2009. [cit. 13. 3. 2020]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqhfpxa4s7geyf6427gm2tq&groupIndex=1&rowIndex=0.

[62] Drápal. *Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu*, s. 4.

[63] Tamtéž, s. 6.

[64] Tamtéž, s. 6.

[65] Tamtéž, s. 7-8.

[66] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online], s. 166-172.

zatímco správní právo (resp. správní trestání) se zabývá zbývajícími veřejnoprávními delikty. Trestní právo tak upravuje pouze špičku ledovce a zbývající „veřejnoprávní trestání" je v rukou správního práva.[67] Formální označení protiprávního jednání, tj. zařazení pod trestní nebo správní právo, není už tak jednoznačné. Objevuje se i názor, že se jedná o odlišení nahodilé, které vychází spíše z vůle zákonodárce, resp. politiky státu.[68] *„Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace"), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze" správními delikty a naopak."*[69]

Nicméně ani takto na první pohled jednoznačný rozdíl, jako je závažnost protiprávních činů, není podle Ústavního soudu vždy zřetelný, protože existuje *„mnoho správních deliktů vysoce škodlivých a na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů."*[70] Jako paradox se uvádí, že i přesto, že se správní trestání týká méně společensky závažných deliktů, za některé správní delikty hrozí až stamilionové pokuty, které i vícenásobně přesahují možné výměry peněžních trestů v rámci trestního práva.[71] Neznamená to, že by odlišení protiprávních činů na trestní a správní nemělo smysl, naopak na toto rozdělení má vliv sociální účinek konkrétních sankcí, kdy trestní sankce jsou více společensky zavrženíhodné a difamující, a naopak správní tresty jsou spíše vnímány neutrálně.[72]

Zásadní pro správní trestání je, že správní právo a trestní právo jsou spíše sousedícími množinami skutkových podstat vyznačující se větší nebo menší mírou společenské škodlivosti.[73] Úzký vztah prokazuje také skutečnost, že přestupek se řadí pod tzv. „trestní obvinění" podle čl. 6 odst. 1 sdělení č. 209/1992 Sb., o úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Tento článek zajišťuje, že *„osobě obviněné z přestupku náležejí obdobná procesní práva, jako těm, které jsou obviněné z trestného činu"*.[74] Například v případě Lauko vs. Slovensko Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP") jasně stanovil, že nezáleží na tom,

---

[67] Drápal. *Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu*, s. 1.

[68] Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27; Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s.11.

[69] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007-121.

[70] Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 41.

[71] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 29/2007-121.

[72] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 43.

[73] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115.

[74] Tamtéž.

zda se právní předpis, na základě kterého byla vyměřená pokuta, zařazuje do jiné oblasti práva, než je trestní právo. Zásadní je, že byla uložena pokuta za protiprávní jednání a to proto, aby pachatele odradila od dalšího takového jednání, a tedy má tato pokuta represivní charakter, což je obvyklý znak pro trestní sankce. Dále je podstatné, že relevantní právní předpis má obecnou povahu, a tedy dopadá r elativně na všechny osoby.[75] ESLP shrnuje, že *„obecná povaha právního předpisu spolu s odrazujícím a represivním účelem sankce, která byla žalovanému uložena, postačuje k prokázání toho, že dotčený přestupek byl „trestným činem" ve smyslu čl. 6 Úmluvy."*[76] Pro aplikaci čl. 6 Úmluvy není podle ESLP podstatné, zda jsou některé „drobnější" trestné činy „dekriminalizované" a jejich trestání se řídí právními předpisy v rámci jiné oblasti práva, než je trestní právo.[77]

„Není úplně *rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt."*[78] Z praktického hlediska se odlišování trestání protiprávních jednání mezi správní a trestní odvětví nejeví jako podstatné, a tedy se spíše vychází z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu.[79] *„Vztah správních deliktů a trestných činů ... není chápán jako antagonistický, nýbrž jako vztah kooperace, neboť jde o součásti širšího rámce trestání jako takového."*[80]

Výše uvedená *„vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, nebo trestného činu."*[81] Pro trestání správních deliktů tedy musí platit obdobné principy a pravidla, která platí pro trestání trestních činů.[82] Inspirace trestním právem pro vznik nového přestupkového zákona má dle těchto poznatků smysl a lze se do určité míry inspirovat trestním právem při analýze a interpretaci institutů přestupkového zákonu, což mimo jiné platí i pro institut mimořádného snížení pokuty (resp. zejména pro důvody jeho aplikace). A to vše s ohledem na záruky, které je potřeba zajistit i v případě správního trestání.[83]

---

[75] *Lauko proti Slovensku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 2. 9. 1998 č. stížnosti 26138/95, bod 58.

[76] Srov. např. *Lauko proti Slovensku,* rozsudek ESLP, bod 58; Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

[77] *Öztürk proti Německu,* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 21. 2. 1984 č. stížnosti 8544/79, bod 46.

[78] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 A 126/2002-27.

[79] Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 12-13.

[80] Tamtéž, s. 13.

[81] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008-115.

[82] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 29/2007-121.

[83] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 A 126/2002-27.

3.3 Vybrané zásady správního trestání

Pro určování a ukládání správních trestů se velmi často zdůrazňuje významnost principu zákonnosti a individualizace trestu.[84] Správní orgán se nicméně musí řídit všemi základními zásadami, bez ohledu na to, jakou činnost vykonává. Mezi tyto zásady se, mimo jiné, řadí „*zásada legality, subsidiarity, zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení, zásada proporcionality, ochrany práv nabytých v dobré víře, ochrany veřejného zájmu, nestrannosti, materiální ekvity a legitimního očekávání, materiální pravdy, součinnosti s dotčenými osobami, preference smírného řešení, rychlosti a hospodárnosti řízení, rovnosti nebo zásada spolupráce ve veřejné správě a zásada dobré správy*."[85] Účelem této práce není nabídnout vyčerpávající souhrn zásad správního trestání, je nicméně vhodné uvést ty, které mají stěžejní vliv na aplikaci mimořádného snížení pokuty. Mezi tyto lze zařadit zásadu subsidiarity, proporcionality (přiměřenosti), individualizace, právní jistoty a předvídatelnosti (legitimního očekávání).

Základní zásadou je zásada zákonnosti, na kterou pak navazuje zásada individualizace správního trestu a další.[86] Správní orgán má povinnost se řídit pravidly pro ukládání správních trestů, které jsou obsažené v zákoně (jak v přestupkovém zákoně, jednotlivých zákonech upravující konkrétní skutkové podstaty, tak i správním řádem).[87] Vždy je potřeba mít na zřeteli, že účelem přestupkového řízení je spravedlivé potrestání pachatele, přičemž jako vrchnostenská (nadřazená) činnost veřejné správy vůči jejím adresátům je ospravedlnitelná jen pokud probíhá v rámci mantinelů a za existence řádného („*fair*") procesu.[88]

Institut mimořádného snížení výměry pokuty byl zaveden do přestupkového zákona zejména s cílem klást větší důraz na individualizaci trestu. Právě větším zohledněním okolností konkrétního případu a pachatele může správní orgán

---

[84] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 5 As 152/2016-36; Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 293; nebo Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 209.

[85] Jemelka a kol. *Správní řád. Komentář,* s. 23.

[86] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 293.

[87] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2007-48.

[88] Nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 501/04.

dosáhnout lépe principu individualizace a přiměřenosti správního trestu.[89] *„Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu."*[90]

Potřeba zohledňování poměrů pachatele a okolnosti případu úzce souvisí s účelem trestu jako individuální a generální prevence.[91] Správní orgán tak má povinnost volit tak intenzivní trest (a tedy zásah do poměrů pachatele), který postačuje ke splnění účelu.[92] Trest, který je nepřiměřeně přísný nebo naopak nepřiměřeně mírný se míjí svému účelu.[93] Individuální a generální prevenci správních trestů je tak potřeba chápat vyváženě, protože jen individuální prevence může působit jako prostředek generální prevence, protože generální prevence z té individuální vychází. Generální prevence je tak závislá na individuální, a jen pak může mít ochranný efekt vůči dalším potencionálním pachatelům. Obrácení tohoto poměru by pak znamenalo tzv. exemplární trestání.[94] Zásada přiměřenosti (proporcionality) trestu znamená zákaz exemplárních trestů, které mají za cíl pouze generální prevenci bez ohledu na prevenci individuální.[95]

Zásada proporcionality neznamená, že by trest ztratil cokoliv ze své účinnosti. Právě naopak, přiměřenost pokuty se poměřuje také z hlediska jejího účelu, který je odvislý od jedinečnosti každého jednotlivého případu.[96] *„Obecnou zásadou při ukládání sankce je, že má mít takovou sílu, aby od nezákonného jednání napříště odradila nejen pachatele, ale také další nositele příslušných povinností."*[97]

Podle důvodové zprávy a podle Matese lze institut mimořádného snížení pokuty aplikovat až subsidiárně vůči jiným institutům, jako je podmíněné upuštění od uložení správního trestu (§ 42) nebo upuštění od uložení správního trestu (§ 43

---

[89] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[90] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2007-48.

[91] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.

[92] Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád. Komentář,* s. 27.

[93] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133.

[94] Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97.

[95] Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009, sp. zn. III. ÚS 1481/09.

[96] Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133; Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 2.

[97] Mates, P. Místo diskrece ve správním trestání [online]. *beck-online.cz*. Právní rozhledy, 24. 11. 2014. [cit. 13. 3. 2020]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7gizf6427g43te&groupIndex=13&rowIndex=0.

přestupkového zákona).[98] Subsidiarita, jako výraz pro podpůrnost, může mít více různých významů, protože na subsidiaritu je potřeba nahlížet z různých úrovní.[99] V tomto případě se jedná o subsidiaritu mezi jednotlivými ustanoveními - subsidiarita ustanovení § 44 vůči § 42 a 43 přestupkového zákona. Subsidiaritu těchto ustanovení přestupkového zákona nelze argumentovat na základě jejich umístění v přestupkovém zákoně, protože všechny tyto instituty se nacházejí ve stejném díle a řadí se pod tzv. obecné zásady pro ukládání správních trestů.[100] Jílková uvádí, že subsidiaritu mimořádného snížení pokuty lze odůvodnit obecným principem subsidiarity přísnější trestní sankce.[101] Zásada subsidiarity trestní represe je upravená v ustanovení § 38 odst. 2 trestního zákoníku tak, že „*tam, kde postačí trestní sankce méně postihující, nesmí být uložena trestní sankce pro pachatele citlivější.*“ Přednost, která je dána méně postihující sankci, která působí pachateli méně intenzivní újmu, odráží zásadu individualizace a vyplývá ze zásady přiměřenosti trestních sankcí.[102]

Pro stanovení výměry pokuty za přestupek, které je postaveno na správním uvážení správního orgánu a může znamenat zásah do majetkových práv pachatele, je zvláště citlivý princip legitimního očekávání.[103] „*Rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.*“[104] Jakkoliv má tedy správní orgán možnost při stanovování správního trestu využívat správního uvážení, je vázán elementárními principy správního rozhodování.[105] Zde se zařazuje také základní povinnost správního orgánu, aby při rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nedocházelo k nedůvodným rozdílům podle § 2 odst. 4 správního řádu. Vzhledem k tomu, že neexistuje sbírka, která by sjednocovala a zpřístupňovala všem správním orgánům rozhodnutí mezi sebou, vztahuje se tato zásada na rozhodovací praxi uvnitř jednoho správního orgánu.[106]

---

[98] Např. *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172; Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111.

[99] Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9 a 11.

[100] Přestupkový zákon.

[101] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[102] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 506.

[103] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 78.

[104] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, bod 81.

[105] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005-53.

[106] Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád. Komentář,* s. 28.

Základní hodnotou je princip právní jistoty, který je tvořen legitimní předvídatelnosti práva, ale také legitimní předvídatelnosti postupu správních orgánů, což by mělo být výrazem jakési maximy, na základě které je dána možnost důvěřovat a spolehnout se na výkon veřejné správy.[107] Princip právní jistoty se poté odráží tak, že pachatel by neměl mít pochybnosti o tom, na základě jakých pravidel mu je správní trest ukládán. Z toho důvodu se správní orgán musí vypořádat s povinností odůvodnit svou úvahu a rozhodnutí tak, aby bylo přezkoumatelné, že nedošlo k překročení či zneužití správního uvážení.[108]

Výše *„uvedené však neznamená, že správní orgán nemůže rozhodnout jinak, než jak rozhodl v obdobné věci jiný správní orgán."*[109] Princip předvídatelnosti rozhodování a právní jistoty jednotlivce neznamená, že se ustálená praxe správních orgánů a judikatura soudů nemůže dále vyvíjet, měnit nebo doplňovat. Právě naopak ustálená praxe a judikatura musí reagovat na vývoj sociální reality ve společnosti. Je však potřeba ke změně rozhodovací praxe přistupovat opatrně a individuálně, aby nebyly tyto principy narušeny.[110] Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací by muselo nutně znamenat libovůli nebo překročení mezí správního uvážení, pokud se k tomu správní orgán uchýlí pouze *pro futuro* a z racionálních důvodů.[111]

Institut mimořádného snížení pokuty byl nově zaveden přestupkovým zákonem a do jisté míry se dá předpokládat, že zásada rozhodovat v obdobných či shodných případech stejně bude moci správní orgán překonávat s ohledem na tento nový institut. Dá se předpokládat, že některá praxe správních orgánů a rozhodovací praxe soudů musí být určitým způsobem změněna, aby byl tento institut aplikován, a neznamenal pouze „prázdnou" právní normu, která nemá své praktické využití.

---

[107] Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 203, sp. zn. IV. ÚS 690/01.

[108] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 206, č. j. 6 As 18/2005-55.

[109] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011-70, bod 15.

[110] Srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 334/11, bod 8; Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, bod 30; nebo Nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, bod 25.

[111] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86.

4 Správní uvážení

Jak je již výše uvedeno, rozhodování o výši správního trestu (resp. ukládání pokut za přestupky) se děje ve sféře správního uvážení,[112] a tedy použití institutu mimořádného snížení pokuty je závislé na úvaze správního orgánu.[113] Pojem správní uvážení, někdy označován jako diskrece, není nikde v českém právním řádu legálně definován, a to i přesto, že je správní uvážení často obsaženo v právních předpisech správního práva. Dokonce ani výslovné označení, že se jedná o správní uvážení, není v právní normě obsaženo, a tedy k závěru, že se jedná o správní uvážení je potřeba dospět interpretací. Identifikace správního uvážení tedy není vždy zcela jednoznačná a jednoduchá.[114] Zjistit, zda konkrétní právní norma obsahuje správní uvážení je přitom zásadní, protože správní uvážení lze aplikovat pouze v případech, kdy to zákon výslovně stanoví.[115] Správní orgán má tedy povinnost správní uvážení rozeznat a poté jej vhodným způsobem aplikovat.[116]

Definici správního uvážení tedy nabízí pouze správní teorie. Například Mates uvádí, že *„o diskreci lze hovořit tam, kde s existencí skutkového stavu není spojen jednoznačný právní následek. Správním orgánům je tu zákonem dána možnost, resp. ukládána povinnost, aby po zvážení všech relevantních skutečností zvolili některé z předvídaných řešení.“*[117] Jedná se tedy o rozhodovací proces, kdy správní orgán racionálně vybírá ze dvou a více alternativ.[118] Správnímu orgánu je ponechán určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, přičemž Skulová právě „*prostor*“ považuje za elementární znak správního uvážení.[119]

Z povahy správního uvážení vyplývá, že jej nelze použít tam, kde právní norma pojí s určitým skutkovým stavem pouze jediné možné právní řešení.[120]

---

[112] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2007, č. j. 3 Ads 14/2007-74; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2007-48; nebo Ondrejová. *Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu* [online].

[113] Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111.

[114] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 14-15.

[115] Mates, P. *Správní uvážení.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 99.

[116] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 66.

[117] Mates. *Správní uvážení,* s. 84.

[118] Tamtéž, s. 80.

[119] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 13-15.

[120] Průcha, P. *Správní právo: obecná část.* Brno-Plzeň: Doplněk, 2012, s. 113-114.

„Pokud by si tedy správní orgán usurpoval správní uvážení i tehdy, kdy mu to právo neumožňuje, postupoval by nejen protizákonně, ale i protiústavně."[121]

Nejčastěji je správní uvážení spojeno se slovy *„může"*, *„lze"*, *„je možno"*, *„je oprávněn"* apod.[122] *„Výrazy „může", „je oprávněn" a další se však vyskytují i v jiné souvislosti, a to jako ustanovení kompetenční, které nezakládá diskreci, ale pravomoc a působnosti, které musí správní orgán za daných podmínek realizovat."*[123] Proto je nutné při výkladu právní normy, potenciálně obsahující správní uvážení, nespoléhat pouze na použití těchto slov.

Správní uvážení je správními orgány aplikováno dvěma odlišnými způsoby. První typ právní normy zmocňuje správní orgán k rozhodnutí, zda něco učiní nebo neučiní,[124] neboli je správnímu orgánu dáno „uvážení volby", kdy určité rozhodnutí správní orgán může, ale nemusí vydat.[125] Druhý typ právní normy dává správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí, které ale má více variant řešení,[126] tj. *„rozhoduje, jaký konkrétní obsah bude mít přijaté rozhodnutí."*[127] V obou případech správní orgán aplikuje správní uvážení vědomě ve smyslu právní normy, která konkrétní správní uvážení zakotvuje.[128]

Správní uvážení tak dává správnímu orgánu možnost (povinnost) nalézt adekvátní reakci na jednotlivé (individuální) skutečnosti a na základě toho vydat odpovídající rozhodnutí.[129] Tento prostor není dán bez limitů. Správní uvážení je postaveno na *„objektivizovaném uplatňování, proto nemůže znamenat libovůli správních orgánů a vést k jejich objektivně nepodloženým závěrům."*[130] Tyto zákonné limity nebo meze jsou nepřekročitelné, a případné překročení těchto mezí podléhá kontrole správního soudnictví.[131]

---

[121] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 74/2010-74.

[122] Srov. např. Mates. *Správní uvážení,* s. 84; Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 66.

[123] Mates. *Správní uvážení,* s. 84.

[124] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 40.

[125] Srov. např. Průcha. *Správní právo: obecná část,* s. 113-114; Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 44.

[126] Srov. např. Průcha. *Správní právo: obecná část,* s. 113-114; Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 44.

[127] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 40.

[128] Tamtéž, s. 44.

[129] Tamtéž, s. 12-14.

[130] Průcha. *Správní právo: obecná část,* s. 113-114.

[131] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 82.

Pojem libovůle není právním pojmem a neexistuje jeho zákonná definice, nicméně se často pojem libovůle používá v souvislosti se správním uvážením jako protiklad k řádnému a zákonnému správnímu uvažování.[132] Libovůle se ve správním uvážení může projevit dvěma způsoby. Správní orgán se může dopustit libovůle v materiálním smyslu, a tedy co do hlediska spravedlnosti a účelu rozhodnutí ve věci, nebo se může jednat o libovůli v postupu, a tedy nerespektování nebo absence předem daných pravidel.[133]

Při aplikaci správního uvážení se musí správní orgán řídit nejen mezemi stanovenými přímo právní normou (ty nejsou vždy právní normou určeny), ale musí zkoumat, zjišťovat a posuzovat všechna hlediska (vodítka), která se mohou pojit s konkrétním správním uvážením.[134] Těmito „širšími" hledisky jsou právě principy a zásady vyplývající z ústavního pořádku ČR, jako např. princip rovnosti, legitimního očekávání, povinností uvést, která kritéria správní orgán použil při správním uvážení apod.[135] Neméně podstatné je zde připomenout i tzv. principy dobré správy, které správní orgán při rozhodování ve veřejné správě používá, a které správní orgán směřují zejména k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy.[136]

Nová právní úprava přestupkového zákona má podle tvůrců zákona poskytnout nová vodítka při použití správního uvážení, zejména vyjmenovává kritéria při určování druhů a výměry správního trestu, ke kterým má správní orgán povinnost přihlédnout. Přestupkový zákon tak má upravovat meze správního uvážení úžeji a precizněji, aby správní orgán lépe přihlédl ke konkrétním okolnostem a specifikům jednotlivých případů. Mezi novější „vodítka" se právě řadí i institut

---

[132] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu*, s. 50-51.

[133] Odlišné stanovisko soudců JUDr. Pavla Holländera, JUDr. Vladimíra Jurky a JUDr. Vlastimila Ševčíka In: Stanovisko Ústavního soudu ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 3/96.

[134] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 113-114.

[135] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 205, č. j. 6 A 25/2002-42.

[136] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 118, 155.

Pozn. Správního uvážení se týká Doporučení (80)2 Výborů ministrů Rady Evropy, kde *„jsou formulované požadavky zejména co do obsahu rozhodnutí ve správním uvážení. Jedná se o přehled principů ovládajících obsah správního uvážení. … Principy dobré správy vyjádřené v Doporučení (80)2 jsou jakýmsi modelem vybudovaným na bázi „minimálního nutného společného základu" v členských zemích Rady Evropy." (*Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 161 a 163)

mimořádného snížení pokuty.[137] Podle Ondrejové *„je třeba znát přesná, určitá, jasně deklarovaná, svojí výší limitovaná a soudem v rámci soudního přezkumu dostatečně efektivně kontrolovaná pravidla, podle nichž bude správní orgán konkrétní sankci udělovat."*[138]

Jednou z mezí správního uvážení, v případě stanovování pokuty za spáchání přestupku, je určení horní a případně dolní hranice sazby pokuty. Dolní hranicí sazby pokuty sleduje zákonodárce legitimní cíl, a to odlišení závažnosti či nebezpečnosti jednotlivých typů přestupků. Zároveň tím omezuje prostor pro správní uvážení, a tedy tak omezuje prostor pro případnou svévoli, libovůli, či ovlivněné jednání správních orgánů.[139] To, ač je legitimní cíl, může znamenat překážku pro zohlednění, jak faktické závažnosti přestupku za konkrétních okolností, tak i poměrů pachatele, a tedy dopad pokuty na samotného pachatele. *„Stanovení pokuty v daném rozpětí znamená, že v zásadě stejnou výší pokuty budou postihovány subjekty, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné, a tedy zcela odlišné budou i dopady uložené pokuty; zatímco pro určité subjekty může být pokuta v maximální výši ve vztahu k jeho hospodaření zanedbatelnou, u jiných i nejnižší možná pokuta pak může znamenat jejich likvidaci."*[140] Institut mimořádného snížení výměry pokuty reaguje na tyto případy a rozšiřuje správnímu orgánu meze (mantinely) správního uvážení na případech, kdy i spodní hranice sazby pokuty znamená nepřiměřený zásah.[141]

Podle Skulové zajišťuje správní uvážení flexibilitu výkonu veřejné správy a zároveň ochranu práv adresátům, protože umožňuje správním orgánům vyhovět speciálním požadavkům jednotlivých konkrétních případů.[142] Aby správní uvážení bylo přístupné dotčeným osobám, aby jej bylo možné využít v míře přiměřené okolnosti, a aby bylo možné předvídat jeho důsledky, musí být správní uvážení v zákoně stanoveno s dostatečnou jasností tak, aby poskytl adresátům správního práva dostatečnou ochranu před svévolným zásahem.[143]

---

[137] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 128

[138] Ondrejová. *Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu* [online].

[139] Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

[140] Tamtéž.

[141] § 44 přestupkového zákona.

[142] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 64.

[143] *Margareta a Roger Andersson proti Švédsku,* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 15. 5. 1992 č. stížnosti 12963/87.

4.1 Povinnost nebo oprávnění správního orgánu užit institut mimořádného snížení pokuty?

Z formulace mimořádného snížení pokuty vyplývá, že při aplikaci tohoto institutu využívá správní orgán správní uvážení. Nabízí se otázka, co to prakticky znamená pro správní orgán, a co pro adresáty veřejné správy, kterých se týká ukládání pokuty za přestupek.

Volnost správního orgánu při aplikování správního uvážení je spíše relativní, protože existence volnosti v právním předpisu nese s sebou vždy jistou povinnost orgánu správního uvážení použít.[144] Správní uvážení neznamená tedy pouze možnost vybrat a rozhodnout, ale jedná se o povinnost správního orgánu tak učinit.[145] Povinnost volné úvahy užít tedy pro správní orgán znamená *„zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí.“*[146]

Vetešník ve svém komentáři k institutu mimořádného snížení pokuty uvádí, že *„správní orgán je oprávněn, nikoliv povinen,* jej *využít pouze za zákonem stanovených důvodů.“*[147] Lze s jistotou dojít k takto jednoznačnému a jednoduchému závěru? Jedním z důvodů, proč nelze vyslovit úplně jasný závěr, je samotné zařazení institutu pod tzv. obecné zásady pro ukládání správních trestů.[148] Jak je to v případě, kdy z průběhu správního řízení, ze spisového materiálu a poskytnutých důkazů pachatele vyplývá, že by mohl být naplněn důvod pro užití institutu mimořádného snížení pokuty? Jak v takovém případě má správní orgán postupovat? Musí provést správní uvážení uvedené v § 44 přestupkového zákona nebo se může rozhodnout, že toto správní uvážení ani neprovede? Odpovědi mohou poskytnout dosavadní rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané k ustanovení § 44 přestupkového zákona.

---

[144] Srov. např. Blažek, T., a kol. *Soudní řád správní – online komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016; Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 44-45.

[145] Mates. *Místo diskrece ve správním trestání* [online]; Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 55.

[146] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5As 51/2007-105.

[147] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 356.

[148] Přestupkový zákon.

Podle Nejvyššího správního soudu zákonodárce nekoncipoval *„institut mimořádného snížení výměry pokuty jako institut návrhový, a je proto povinností správního orgánu zvážit, zda jsou dány důvody k postupu podle tohoto ustanovení. Tím totiž dojde k naplnění zásady zákonnosti trestání a zásady individualizace sankce. Zároveň však je třeba uvést, že se jedná o mimořádný institut, a není proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu.“*[149]

Je na správním orgánu, jak využije diskrečního oprávnění založeného ustanovením § 44 přestupkového zákona. Použití správního uvážení vyplývající z § 44 přestupkového zákona by přicházelo v úvahu pouze tehdy, pokud by na konkrétní případ alespoň potenciálně mohlo toto ustanovení dopadat.[150] *„Pokud nelze vůbec uvažovat o tom, že by v konkrétním případě mohly být naplněny podmínky typově vypočtené v § 44 odst. 1, a stěžovatel se využití tohoto mimořádného institutu ani v řízení před správními orgány nedomáhal, neměl* správní orgán *ani povinnost v odůvodnění svého rozhodnutí vyložit.“*[151] Správní orgán je povinen uvádět ve svém odůvodnění rozhodnutí všechna relevantní ustanovení a úvahy, které jej při rozhodování vedly, ale není povinen ve svém odůvodnění uvádět i ta ustanovení, u kterých neshledal důvody pro jejich použití, a ze kterých při svém rozhodování nevycházel.[152] Není nutné přihlížet ke všem okolnostem, pokud pro posouzení přestupku a výše správní sankce nejsou rozhodující, což platí také pro demonstrativně vyjmenované polehčující a přitěžující okolnosti,[153] které se řadí do stejné kapitoly jako mimořádné snížení pokuty. Důvodnost aplikace diskrece ustanovené § 44 přestupkového zákona musí vycházet z relevantních okolností vyplývajících ze spisu nebo z důkazů, které dodá správnímu orgánu (či soudu) pachatel.[154] Správní orgán se tak musí dostatečně zabývat všemi relevantními okolnostmi a určit a odůvodnit, ke kterým okolnostem přihlédl, a ke kterým nikoliv, přičemž

[149] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018-45.

[150] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 8 As 197/2017-44, bod 42.

[151] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 96/2018-45, bod 24.

[152] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2019, č. j. 4 As 252/2019-42, bod 10.

[153] *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 169

[154] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 7 As 311/2018-35, bod 23.

musí podrobně odůvodnit na základě kterých okolností je ukládán správní trest.[155] Přitom, vzhledem k okolnostem, které vyplývají ze spisu, ze stavu řízení, dokazování, uplatněných námitek pachatele, nesmí být rozhodnutí překvapivé, jinak by se jednalo o projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces.[156]

Přesto, že se v rozsudku Nejvyššího správního soudu uvádí, že se tento institut nepovažuje za návrhový,[157] z judikatury vyplývá, že na využití správního uvážení uvedené v § 44 přestupkového zákona a případné pozdější aplikaci samotného institutu, má velký vliv iniciativa ze strany pachatele, kterému za přestupek pokuta hrozí. Jílková zdůrazňuje, že zejména v případě, kdy bude aplikace institutu ze strany pachatele navrhována, bude nezbytné, aby se s tímto správní orgán vypořádal.[158] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodu aplikování § 44 přestupkového zákona, přitom jako jeden z argumentů uvedl, že se pachatel tohoto ustanovení vůbec nedomáhal, ani netvrdil kterýkoliv z důvodů pro mimořádné snížení pokuty.[159]

Jako odlišná otázka, od povinnosti správního orgánu provést správní uvážení, se nabízí, zda při splnění některé z podmínek uvedených v § 44 odst. 1 přestupkového zákona má pachatel přestupku na aplikování tohoto institutu právní nárok.

K § 58 trestního zákoníku Nejvyšší soud uvádí, že postup podle tohoto ustanovení se soudům pouze umožňuje využít, ale nenařizuje.[160] V trestním právu se tak jedná o fakultativní použití mimořádného snížení.[161] Což je v souladu s obsahem správního uvážení jako činnosti správních orgánů, a tedy, že dospět k závěru, zda mimořádné snížení správní orgán užije nebo ne, je na zvážení správního orgánu.

Podobným správním uvážením je nadána Česká správa sociálního zabezpečení, která podle ustanovení § 104ch odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, může z důvodu odstranění tvrdosti zcela nebo zčásti prominout penále. K tomu podle Ústavního soudu nemá adresát právní nárok, protože správní orgán v této věci rozhoduje na základě své úvahy.[162] V případě, že právní norma zakládá prostor správnímu

---

[155] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 293.

[156] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005-83.

[157] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 96/2018-45, bod 20.

[158] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[159] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 197/2017-44, bod 42.

[160] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2018, sp. zn. 3 Tdo 1550/2017.

[161] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 6 Tdo 373/2013.

[162] Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 282/2000.

orgánu pro správní uvážení, už nelze vůbec hovořit o právním nároku.[163] Kdyby za splnění podmínek stanovených zákonem byl dán adresátovi právní nárok na aplikaci určitého ustanovení, pak by nebyla naplněna podstata správního uvážení a dané ustanovení by v tomto smyslu žádné správní uvážení neobsahovalo. *„Souhrnně řečeno, existence nároku a správního uvážení v téže věci se vylučují.“*[164]

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že pokud z dokazování, ze spisu, navržených a poskytnutých důkazů pachatele a okolností konkrétního případu vyplývá pravděpodobnost či podezření, že by v daném případě mohl být naplněn některý z důvodů stanovený v § 44 odst. 1 přestupkového zákona, má správní orgán povinnost provést a podrobit tyto skutečnosti procesu správního uvážení vyplývající z této právní normy. Na základě svého zhodnocení má poté správní orgán dojít k závěru, zda aplikuje nebo neaplikuje institut mimořádného snížení pokuty a následně má povinnost svůj závěr řádně odůvodnit. K tomuto závěru (rozhodnutí) má správní orgán možnost (oprávnění) dospět na základě své vlastní úvahy. Nemá povinnost institut aplikovat, a to ani při splnění zákonných podmínek, protože na to neexistuje právní nárok.

4.2 Neurčité pojmy a správní uvážení

Tak jako mnoho právních norem ve správním právu, tak i ustanovení § 44 přestupkového zákona obsahuje neurčitý pojem, konkrétně pojem „nepřiměřeně přísná“ pokuta. Pokud je cílem rozebrat institut mimořádného snížení pokuty, je potřeba se zabývat, vedle správního uvážení, i tzv. neurčitými pojmy. *„Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy.“*[165] Neurčité pojmy tedy pomáhají správnímu orgánu flexibilně reagovat na konkrétní situace, a tím zajišťovat efektivnější a odbornější výkon veřejné správy.[166] Neurčité pojmy v právních normách dávají správnímu orgánu prostor (pravomoc), aby zhodnotil konkrétní případ a případně pod něj podřadil neurčitý pojem.[167] Díky tomu, že se neurčité pojmy musí aplikovat vždy s ohledem

[163] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 78.

[164] Tamtéž, s. 78.

[165] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62.

[166] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 19.

[167] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62.

na konkrétní okolnosti případu, umožňuje tak správnímu orgánu zachycovat dynamické proměny spojené s neurčitými pojmy jako takovými.[168]

„Při výkladu neurčitých pojmů hrají nezanedbatelnou roli právní principy, ať obecné, či daného odvětví práva. ... Pominout nelze také význam literatury a komentářů, na které se běžně odvolávají soudy, ale stále více i správní orgány.“[169] Při určování obsahu a významu neurčitých pojmů napomáhá správnímu orgánu rozhodovací činnost soudů, která tak funguje jako důležitý korektiv určení rozsahu neurčitých pojmů, přičemž správní orgán může vycházet z rozhodnutí správních soudů, které kontrolují činnost správních orgánů, případně z kontroly realizované Ústavním soudem.[170] *„Jakkoliv bohatá a ustálená by však byla judikatura jej zpřesňující, nemůže tím být zcela odstraněna „neurčitost“ neurčitého pojmu, neboť může jít vždy pouze o přezkum správnosti (zákonnosti) subsumpce pro určitý konkrétní případ či jev, který měl být vtažen do okruhu významu a obsahu neurčitého pojmu.“*[171]

Zejména je nutné zohlednit fakt, že se jedná o neurčité pojmy, a je vždy na správním orgánu zvážit, zda konkrétní jednání pod určitý neurčitý pojem podřadí, což musí také dostatečně odůvodnit. Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že při výkladu neurčitých pojmů si správní orgán definuje jednotlivé pojmové znaky neurčitých pojmů a konkretizuje, v kterých skutečnostech konkrétního případu spatřuje jejich naplnění.[172] Správní orgán musí alespoň rámcově obsah a význam neurčitého pojmu objasnit a určit, v čem spatřuje naplnění neurčitého pojmu, a na základě jakých podkladů a důkazů došel ke svému závěru. Tento výsledek úvahy nesmí být v logickém rozporu s podklady, které správní orgán použil.[173] *„S neurčitými pojmy je nezbytně spojena jistá míra právní nejistoty, někdy větší, jindy menší, kterou má „rozptýlit“ správní orgán, jehož povinností je provést, když ne sice úplný, ale nutně alespoň rámcový výklad obsahu a rozsahu tohoto pojmu.“*[174]

Podle Ústavního soudu se správní orgán dopouští svévole, pokud jeho závěry nejsou v souladu se zjištěními správního řízení, jsou v rozporu s právními principy

---

[168] Mates. *Správní uvážení,* s. 64.

[169] Tamtéž, s. 65.

[170] Srov. např. Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 21; Mates. *Správní uvážení,* s. 64.

[171] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 21.

[172] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119.

[173] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 151/2004-73; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62.

[174] Mates. *Správní uvážení,* s. 71.

a se zákonem, a v rozporu s významem akceptovaný konsensuálně (např. nedůvodné vybočení od ustálené praxe a judikatury).[175]

V praxi se často neurčitý pojem objevuje v normě, která zakládá správní uvážení, přičemž se nejedná o totožné činnosti správního orgánu.[176] *„Institut tzv. neurčitých pojmů představuje jinou formu uvážení, a není tedy správním uvážením."*[177] Správní uvážení a neurčit pojmy jsou instituty, které jsou rozdílné, nicméně spolu velmi úzce souvisejí, protože jsou spjaté s interpretací a aplikací právních norem a mohou se objevovat ve vzájemné kombinaci.[178] *„V obou případech správní orgán „uvažuje", avšak u diskrece se jedná o volbu mezi nejméně dvěma možnostmi, zatímco v případě neurčitého pojmu žádná volba není, aplikující orgán musí provést jeho intepretaci a eventuálně subsumovat pod příslušnou skutkovou podstatu."*[179] Při interpretaci neurčitých pojmů se správní orgán zabývá skutkovou podstatou a jejím vyhodnocením, naproti tomu diskrece směřuje na způsob užití právního následku.[180]

---

[175] Srov. např. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 501/04, Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 346/01; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 As 15/2011-116.

[176] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 24.

[177] Průcha. *Správní právo: obecná část,* s. 115.

[178] Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 116.

[179] Mates. *Správní uvážení,* s. 71; nebo také srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

[180] Mates. *Správní uvážení,* s. 98.

5 Jednotlivé důvody aplikace mimořádného snížení pokuty

Správní trestání často zasahuje velmi citelně do majetkových a jiných práv subjektů správního práva, a proto Ondrejová zdůrazňuje, že je potřeba velmi důsledně, transparentně a obezřetně stanovit oprávnění a limity správního orgánu, aby nedocházelo ke zneužívání jeho pravomoci a docházelo vždy maximálně ke zhodnocení okolností konkrétního případu.[181] *„Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty.“*[182]

Aby správní orgán mohl institut mimořádného snížení aplikovat, musí být naplněn alespoň jeden z taxativně vymezených zákonných důvodů ustanovených v § 44 odst. 1 přestupkového zákona.[183] Bez splnění alespoň jedné z níže uvedených podmínek nelze uložit pokutu pod dolní hranici sazby za přestupek, a to ani tehdy, pokud by byl správní orgán přesvědčen, že výše pokuty v dolní hranici sazby by byla pro pachatele příliš přísná.[184] Takový přístup vyplývá i z ustanovení § 58 trestního zákoníku, přičemž i ten uvádí několik důvodů pro aplikaci mimořádného snížení trestu odnětí svobody. Oproti úpravě institutu ve správním právu mají jednotlivé důvody v trestním zákoníku taky odlišný dopad na výši možného mimořádného snížení pod dolní hranici trestní sazby.[185] Ve správním právu je vymezen pouze jeden způsob určení maximálního snížení pod zákonnou hranici sazby pokuty, a to v § 44 odst. 2 přestupkového zákona tak, že pokuta může být snížena maximálně do výše jedné pětiny dolní hranice zákonné sazby pokuty pro konkrétní přestupek.

Mimořádnost tohoto institutu nevyplývá jen z jeho samotného názvu, ale také ze zákonem stanovených důvodů, kdy až za jejich splnění lze institut aplikovat.[186] Podmínky jsou podle Práškové stanoveny restriktivně, přičemž důvody rozděluje na subjektivní (okolnosti případu, osoba pachatele a poměry pachatele) nebo

---

[181] Ondrejová. *Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu* [online].

[182] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 64/2005-59.

[183] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 243.

[184] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 791.

[185] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 11 Tdo 422/2012.

[186] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

objektivní (pokuta za pokus nebo při nenaplnění podmínek nebo překročení mezí některé z okolností vylučující protiprávnost).[187]

Důvody, které stojí za aplikací institutu mimořádného snížení pokuty nejsou zaměnitelné s polehčujícími okolnostmi.[188] Polehčující okolnosti vyplývají z ustanovení § 39 přestupkového zákona, kde jsou pouze demonstrativně vyčteny. Správní orgán má možnost přihlédnout i k jiným okolnostem, které jsou pro určení výměry pokuty relevantní a rozhodující.[189] Polehčující okolnosti a důvody využití institutu mimořádného snížení pokuty se mohou prolínat a ze zákona jasně nevyplývá, kde se mezi nimi nachází dělící čára. To platí zejména s ohledem na stejnou formulaci polehčující okolnosti v ustanovení § 39 písm. b) a jednoho z možných důvodů pro aplikaci institutu ustanoveném v § 44 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.[190]

Stejné je to i v případě polehčujících okolností podle trestního zákoníku, kdy se k těmto okolnostem přihlíží jako k okolnostem snižujícím závažnost trestného činu, což ovlivňuje trest v rámci příslušné zákonné trestní sazby. Polehčující okolnosti jsou považovány spíše za obvyklé než za výjimečné, a tím se liší od okolností vztahujících se k institutu mimořádného snížení trestu odnětí svobody. Aplikaci podmínek, které jsou podle zákona polehčujícími okolnostmi, jako odůvodnění pro mimořádné snížení, lze využít jen v těch případech, kdy polehčující okolnosti mají intenzivní charakter, který se vymyká standardní síle těchto polehčujících okolností. Nejvyšší soud nevylučuje ani variantu, kdy více okolností, které se spíše řadí mezi obecné polehčující okolnosti, by mohly být odůvodněním pro aplikování institutu, pokud by společně nabývaly intenzivního významu.[191]

---

[187] Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 260.

[188] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2019, č. j. 7 As 158/2018-37, bod 21.

[189] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 320.

[190] *„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.“* Ve stejném znění je tato okolnost pojímána jako polehčující okolnost (viz. § 39 písm. b) přestupkového zákona) a jako důvod pro aplikaci institutu mimořádného snížení (viz. § 44 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona).

[191] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 8 Tdo 550/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 7. 2007, sp. zn. 6 Tdo 622/2007, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1550/2017.

K mimořádnému snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku Nejvyšší soud shrnul, že *„je nutné respektovat výjimečný charakter tohoto ustanovení a používat ho jen v těch případech, kdy lze přesvědčivě dovodit splnění všech podmínek v tomto ustanovení uvedených, a že se nejedná o souhrn jakýchkoliv polehčujících okolností, nýbrž jen takových, které se v dané kvalitě nebo kvantitě u konkrétního trestného činu běžně nevyskytují a výrazně snižují závažnost trestného činu. Jen takový souhrn může nabýt charakteru okolností výjimečných.“*[192]

Nejvyšší soud uvádí, že se při aplikaci tohoto institutu nejedná o pravidelný postup soudu, protože použití tohoto institutu by mělo být spíše výjimkou,[193] a proto by měl správní orgán respektovat tento výjimečný charakter tohoto ustanovení. Trestní zákoník neváže v textu ustanovení § 58 aplikaci institutu na splnění podmínek, které by měly mít mimořádný či výjimečný charakter. Nejvyšší soud ale odvozuje, že jelikož je tento institut ze samotného názvu mimořádným, musí i podmínky, za kterých lze aplikovat, mít mimořádný charakter.[194]

Stejný závěr lze aplikovat i na institut mimořádného snížení pokuty podle přestupkového zákona, ve kterém aplikace tohoto institutu také není výslovně vázána na splnění podmínek, které by měly mít mimořádný či výjimečný charakter. Nicméně z povahy věci, názvu institutu a ze skutečnosti, že vychází z trestního zákoníku, lze shrnout, že důvody aplikace tohoto institutu musí mít mimořádný nebo výjimečný charakter. Standardní okolnosti případu a poměry pachatele nemají takový charakter, který by zakládal provedení úvahy o mimořádném snížení pokuty. Mezi standardní okolnosti Nejvyšší správní soud řadí například neexistenci následku přestupku, žádné přitěžující okolnosti, první protiprávní jednání pachatele, nezaviněné jednání (pouze objektivní odpovědnost).[195]

5.1 První důvod: Okolnosti případu a osoba pachatele

První možný důvod k mimořádnému snížení pokuty upravený v § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona spočívá v okolnostech případu a osobě pachatele, přičemž je podmínka formulována následovně: *„vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout“*.[196]

---

[192] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2017, sp. zn. 6 Tdo 761/2017, bod 14.

[193] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 550/2014.

[194] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 761/2017, bod 13; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 11 Tdo 408/2012.

[195] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018-49, bod 35.

[196] § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

Vetešník uvádí, že pro aplikaci tohoto důvodu je nutné splnit dvě podmínky, okolnosti případu a osobu pachatele, *„kumulativně s tím, že tyto podmínky se vážou na důvodné očekávání, že využitím institutu mimořádného snížení pokuty i tak lze dosáhnout nápravy pachatele."*[197] Stejný závěr vyslovil ve svém komentáři také Brož, přičemž okolnosti případu a osoba pachatele musí být naplněny tak, aby byl jasný důvod, proč správní orgán vedly k důvodnému očekávání, že i přes mimořádné snížení pokuty lze dosáhnout nápravy pachatele.[198]

Trestní zákoník ve svém ustanovení § 58 odst. 1 upravuje podobný důvod aplikace mimořádného snížení.[199] Oproti přestupkovému zákonu se mimořádné snížení trestu odnětí svobody váže na kumulativní splnění tří podmínek: i) okolnosti případu a/nebo poměry pachatele, ii) nepřiměřená přísnost trestu a iii) nápravy pachatele lze dosáhnout i trestem odnětí svobody kratšího trvání než podle zákonné sazby.[200] V případě první podmínky tak stačí splnění buď okolnosti případu nebo poměrů pachatele nebo lze mít splněné obě podmínky najednou.[201] Naopak podle Vetešníka je ve správním mimořádném snížení pokuty potřeba splnit obě podmínky (tj. okolnosti případu a osoba pachatele) vždy najednou.[202] To lze odůvodnit rozdílnou zákonnou textací těchto důvodů, protože v trestním zákoníku je uvedené *„vzhledem k okolnostem případu nebo vzhledem k poměrům pachatele"* a v přestupkovém zákoně je uvedené *„vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele"*. Dalším rozdílem je, že v přestupkovém zákoně se hovoří o osobě pachatele, zatímco v trestním zákoníku o poměrech pachatele.

Z textace těchto dvou ustanovení vyplývá ještě jeden rozdíl. Ustanovení § 58 odst. 1 trestního zákoníku váže tento první důvod na splnění více podmínek

---

[197] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

[198] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s 289.

[199] Ustanovení § 58 odst. 1 trestního zákoníku formuluje první důvod aplikace institutu takto: *„Má-li soud vzhledem k okolnostem případu nebo vzhledem k poměrům pachatele za to, že by použití trestní sazby odnětí svobody trestním zákonem stanovené bylo pro pachatele nepřiměřeně přísně a že lze dosáhnout nápravy pachatele i trestem kratšího trvání;"*

[200] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 550/2014; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 761/2017, bod 14.

[201] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 8 Tdo 550/2014, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 622/2007; Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 792.

[202] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

(okolnosti případu, poměry pachatele, přísnost trestu a možnost nápravy), než první
důvod pro aplikaci mimořádného snížení podle přestupkového zákona. V přestupkovém zákoně došlo k rozdělení prvního důvodu podle § 58 odst. 1 trestního zákoníku do dvou důvodů. Konkrétně první důvod podle § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona se váže na splnění tří podmínek (okolnosti případu, osoba pachatele a možnost jeho nápravy) a třetí důvod podle § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona váže na splnění dvou podmínek (poměry pachatele a nepřiměřeně přísná pokuta).[203] Z důvodové zprávy k přestupkovému zákonu nevyplývá, co zákonodárce vedlo k tomuto rozdělení, případně jaký cíl či účel má tato odlišná úprava od trestního zákoníku sledovat.

První důvod aplikace institutu je vázán na podmínky, jejichž jednotlivý obsah ze zákona nelze jednoznačně zjistit, a to zejména s ohledem na již výše uvedenou nutnost vysoké intenzity, mimořádnosti a výjimečnosti naplnění jednotlivých podmínek při aplikaci institutu. Je tedy otázkou, jak mají být jednotlivé podmínky (tj. okolnosti případu, osoba pachatele, možnost jeho nápravy) naplněny, aby dosahovaly patřičné intenzity k tomu, aby bylo možné aplikovat institut mimořádného snížení. Z výše uvedených důvodů je navíc potřeba odlišovat, co znamená v přestupkovém zákoně pojem „osoba pachatele“ a „poměry pachatele“, protože obě tyto slovní spojení jsou uvedená v § 44 přestupkového zákona, přičemž každé z nich se váže k jinému důvodu pro aplikaci institutu.

Okolnosti případu. Kučerová uvádí, že okolnosti případu ve smyslu § 44 odst. 1 přestupkového zákona by se měly chápat poměrně široce, přičemž okolnosti mohou mít subjektivní a objektivní charakter a zvyšují nebo snižují společenskou škodlivost konkrétního přestupku. Podle Kučerové zahrnují subjektivní okolnosti osobnost pachatele a jeho poměry a objektivní okolnosti pak charakterizuje místo a čas spáchání přestupku, dobu jeho trvání apod.[204] Z toho lze spíše usoudit, že okolnosti případu budou otázkou objektivního charakteru. Vetešník zase uvádí, že okolnostmi případu jsou ty skutečnosti, které nejsou součástí skutkové podstaty přestupku, přičemž jsou to skutečnosti, které mají vlit na určení druhu a výměry správního trestu, a to zejména povaha a závažnost spáchaného přestupku a polehčující okolnosti.[205] Takové pojetí okolností případu zcela nereflektuje výše uvedenou důležitost mimořádností okolností pro aplikaci mimořádného snížení

[203] K třetímu důvodu aplikace mimořádného institutu dále více viz. kapitola 5.3 níže.

[204] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 244.

[205] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

pokuty. Zejména se zde dostatečně neodlišují okolnosti případu, které se hodnotí zcela běžně a okolnosti případu odlišných od běžných polehčujících okolností.

Podle Púryho se z hlediska postupu podle § 58 odst. 1 trestního zákoníku rozumí okolnostmi případu *„všechny skutečnosti, které mají vliv na posuzování povahy a závažnosti spáchaného trestného činu a možností nápravy pachatele."*[206] Přičemž okolnostmi případu mohou být i ty *„okolnosti, které jsou znakem příslušné skutkové podstaty, pokud jejich význam a intenzita výrazně vybočuje z obvyklých případů a odůvodňují shovívavější postup při trestání."*[207] Za okolnosti případu mohou být považovány i polehčující okolnosti při nedostatku přitěžujících okolností, přičemž ty se musí považovat za více významné. Nemůže se ale jednat o ty okolnosti, které pouze ukazují na mírnější naplnění skutkových podstat, ale musí se jednat o intenzivnější vybočení z obvyklých případů.[208]

Osoba pachatele. Podle Vetešníka se v případě pachatele fyzické osoby pod pojmem osoba pachatele řadí osobní, rodinné, majetkové a jiné poměry pachatele.[209] Kučerová zde zahrnuje rodinné a majetkové poměry pachatele, včetně jeho osobnosti, kdy je potřeba přihlédnout k osobním vlastnostem pachatele a k jeho věku. K tomu patří skutečnost, zda se pachatel dopustil přestupku poprvé nebo již opakovaně. To vše má vliv na posouzení možnosti nápravy pachatele.[210] Tato vysvětlení pojmu „osoba pachatele" podle Vetešníka a Kučerové neposkytují dostatečnou diferenciaci od pojmu „poměry pachatele" uvedeném v § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

Mezi poměry pachatele podle § 58 odst. 1 trestního zákoníku se řadí všechny osobní, rodinné, majetkové a jiné poměry pachatele, které jsou relevantní pro stanovení druhu a výměry trestu, přičemž tyto poměry vedou k tomu, že trest stanovený, byť i v dolní hranici sazby, by u tohoto konkrétního pachatele byl pociťován podstatně citelněji než u jiných pachatelů.[211] Obdobně Vetešník mezi „poměry pachatele" podle § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona řadí osobní a majetkové poměry pachatele přestupku.[212] Také Brož v komentáři uvádí, že mezi

---

[206] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 792.

[207] Tamtéž, s. 792.

[208] Tamtéž, s. 793.

[209] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

[210] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 213.

[211] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 792.

[212] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 360.

poměry pachatele podle § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona se řadí zejména ekonomické aspekty, přičemž je potřeba zahrnout i poměry osobní.[213] Je tedy zřejmé, že se pojmy osoba a poměry pachatele stírají. Brož v komentáři nicméně zřetelně upřednostňuje u pojmu „osoba pachatele" jeho osobnostní aspekty, jako recidiva, způsob zavinění, osobní poměry jako např. věk pachatele. Zato v případě „poměrů pachatele", jako podmínky pro splnění třetího důvodu aplikace institutu, upřednostňuje zejména ekonomické aspekty, jako je příjem, vyživovací povinnosti pachatele apod.[214] Důraz kladený na osobní nebo majetkový aspekt pachatele vyplývá i ze samotné podstaty prvního a třetího důvodu aplikace institutu mimořádného snížení. Nelze nicméně pominout, že se tyto aspekty v obou případech navzájem doplňují a musí se tedy posuzovat pospolu.

K recidivě, jako „vlastnosti" osoby pachatele, se vyjádřil Nejvyšší správní soud takto: „… *úsudek správního orgánu o tom, zda a v jaké míře má být dříve spáchaný přestupek či přestupky promítnuty coby přitěžující okolnost do výše a tíživosti sankce ukládané za přestupek nyní postihovaný, není omezen na pouhou shodnost těchto přestupků, ale je dán úvahou správního orgánu o intenzitě jejich vzájemné souvislosti a o tom, nakolik se předchozí spáchaný přestupek promítl do „osobnosti pachatele."*[215] Z toho podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že jakýkoliv předchozí čin pachatele bude ovlivňovat hodnocení postihovaného přestupku, ale vždy se musí zohledňovat vztah dřívějšího a současného protiprávního jednání konkrétního pachatele, jinak by se mohlo jednat o libovůli správního orgánu.[216] Bezúhonný život je nicméně běžným standardem, a proto nelze tuto skutečnost považovat za něco výjimečného a neobvyklého.[217] Mimořádné snížení podle trestního zákoníku nemůže odůvodnit pouze to, že pachatel nebyl dosud soudně trestán.[218] I poměry pachatele musí nabýt výjimečné kvality, aby dostatečně odůvodňovaly použití institutu mimořádného snížení.[219]

„*Osobní a majetkové poměry charakterizují osobu pachatele jako objekt trestu, jedná se tedy o okolnosti, pro které je stejný trest pro různé pachatele různě citelný.*"[220] Proto je potřeba zdůraznit, že osobu pachatele, tj. jeho osobní a majetkové poměry, je nutno posuzovat k době, ve které dochází k rozhodování o trestu,

---

[213] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289.

[214] Tamtéž, s. 290.

[215] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, č. j. 2 As 35/2004-53.

[216] Tamtéž.

[217] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1550/2017.

[218] Např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 373/2013.

[219] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 622/2007.

[220] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 2. 2016, sp. zn. 6 Tdo 1544/2015.

ne k době, kdy došlo ke spáchání činu.[221] Jedná se totiž o poměry, „*které existovaly nikoli (jen) v době spáchání trestného činu, ale existují v době rozhodování o trestu. Je to např. momentální zdravotní stav pachatele a zdravotní stav jeho rodiny, bytové poměry pachatele a jeho rodiny, zaměstnání pachatele a jeho výdělek, podnikatelská činnost pachatele a její ekonomické výsledky, společenské postavení pachatele, celková majetková situace pachatele a jeho rodiny apod.*"[222]

Náprava pachatele. Při posuzování, zda lze dosáhnout nápravy pachatele, i při snížení pokuty pod spodní hranici danou zákonem, je třeba zkoumat recidivu pachatele. Podle Vetešníka nehraje roli pouhé přesvědčení, že pro pachatele je pokuta ve výši zákonné dolní sazby přísná. Jako nedostatečné se dle něj jeví vedení řádného života, náhrada způsobené škody, doznání se k přestupku nebo lítost nad spácháním přestupku.[223] Cílem tedy je posouzení, jak bude určitá výše pokuty působit na konkrétního pachatele jako na objekt trestu.[224]

Všechna výše uvedená hlediska má správní orgán posuzovat pospolu, protože nestačí pouhé izolované posouzení každého z těchto hledisek zvlášť. Nestačí tedy například pouze nízká závažnost činu nebo velmi dobré možnosti nápravy pachatele.[225] Na místě je potřeba připomenout, že je nutno zohlednit i všechna kritéria, která ovlivňují výměru trestu – povaha a závažnost přestupku (§ 38 přestupkového zákona), včetně polehčujících a přitěžujících okolností (§ 39 a 40 přestupkového zákona). Nelze úplně zcela opomenout důvod trestu, který je stanoven u určitého přestupku, protože druh a sazba každého trestu u konkrétního přestupku má svůj účel.[226]

5.2 Druhý důvod: Pokus přestupku

Druhý možný důvod aplikace institutu mimořádného snížení pokuty upravený v § 44 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona souvisí s vývojovým stádiem

---

[221] Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 622/2007, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1544/2015, bod 49.

[222] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1544/2015, bod 49.

[223] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

[224] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 793.

[225] Tamtéž, s. 792; v judikatuře srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. 6 Tdo 780/2016, bod 15.

[226] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 408/2012.

přestupku,[227] konkrétně se jedná o situaci, kdy je pachateli ukládána pokuta za pokus přestupku. Přestupkový zákon ve svém § 6 nově upravuje pokus přestupku, přičemž jej vymezil jako chování fyzických a právnických osob (resp. fyzických osob podnikajících), které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku, přičemž k dokonání přestupku nedošlo.[228] Zásadní rozdíl mezi spácháním pokusu přestupku mezi fyzickou osobou a právnickou osobou (resp. fyzickou osobou podnikající) je, že u fyzické osoby se u pokusu požaduje úmysl přestupek spáchat, naopak u právnické osoby se úmysl jako znak pokusu nevyžaduje. To podle Kučerové do jisté míry vyvolává nerovnost mezi fyzickými osobami a právnickými osobami (resp. fyzickými osobami podnikajícími).[229]

Pro naplnění pokusu přestupku je tak stanoveno několik znaků. V případě fyzických osob se jedná o: i) jednání bezprostředně směřující k dokonání přestupku, ii) úmysl přestupek spáchat a iii) nedokonání přestupku. U právnických osob stačí naplnění pouze prvního a třetího znaku pokusu.[230]

Zákonodárce se při tvorbě ustanovení § 6 přestupkového zákona inspiroval § 21 trestního zákoníku, přičemž oproti trestního zákoníku, musí být u jednotlivých přestupků trestnost pokusu stanovena.[231] Podstatou trestnosti pokusu přestupku je, že se správní trest za pokus stanovuje podle zákonného ustanovení vztahujícího se k přestupku, který nebyl pokusem dokonán, a to tak, jako by byl dokonán.[232] Cílem trestnosti pokusu i ve správním trestání je zejména trestat jednání, jehož samotná protiprávnost je nebezpečná. Stačí pouhé vyvolání nebezpečí nebo ohrožení poškození zájmů chráněných zákonem, není potřeba aby jednání přímo způsobilo škodu chráněného zájmu.[233] To se vztahuje k třetímu znaku pokusu – nedokonání přestupku. K tomu, aby bylo posouzeno, že došlo k nedokonání přestupku, znamená, že jednáním pachatele nedošlo k následku přestupku,

---

[227] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

[228] § 6 odst. 1 a odst. 2 přestupkového zákona.

[229] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 244.

[230] § 6 odst. 1 a odst. 2 přestupkového zákona.

[231] Mates. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online].

[232] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 67.

[233] Tamtéž, s. 65.

ale pouze k vyvolání nebezpečí, či ohrožení. Nezkoumá se tedy ani příčinná souvislost mezi jednáním a následkem, protože zde následek není.[234]

Pro posouzení splnění tohoto druhého důvodu aplikace institutu mimořádného snížení pokuty je důležité, do jaké míry se jednání přiblížilo k dokonání přestupku, k okolnostem a důvodům nedokonání přestupku, přičemž se zkoumá, jak tyto okolnosti měly vliv na společenskou škodlivost a závažnost pokusu. Není dostačující pouze to, že byly naplněny znaky pokusu přestupku.[235] Také zde musí být podmínka naplněna v mimořádné intenzitě, protože musí vyvolávat výjimečnou situaci, která by ospravedlnila mimořádné snížení pokuty. To je dáno také tím, že samotné naplnění znaků pokusu se odráží v mírnějším trestání v rámci zákonné sazby, protože pokus jako takový má obecně menší společenskou škodlivost.[236]

Také z pohledu trestního práva, určitá vzdálenost pokusu od dokonaného činu a nedostatek následku mají zpravidla nižší společenskou závažnost a škodlivost, a to i přesto, že pokus je v zásadě stejný jako dokonaný trestný čin.[237] Povaha pokusu vychází z charakteru a závažnosti trestného činu, ke kterému jednání pachatele směřovalo, a tedy i závažnost pokusu vychází z typové závažnosti samotného trestného činu.[238] Podle trestního zákoníku je v souvislosti s tímto důvodem aplikace mimořádného snížení odnětí svobody dále spojena povaha a závažnost pokusu, nepřiměřená přísnost trestu a skutečnost, že nápravy lze dosáhnout i kratším trestem.[239] Tyto podmínky pro aplikaci mimořádného snížení pokuty v přestupkovém právu pro druhý důvod stanoveny nejsou.

„Při úvaze o aplikaci tohoto ustanovení musí správní orgán reflektovat okolnosti daného případu, především proč nedošlo k dokonání přestupku, v jaké fázi dokonání přestupku pachatel již byl (pokud bylo pachateli zabráněno v jeho dalším konání, pak taková skutečnost bude svědčit spíše pro nenaplnění tohoto důvodu), jaký byl škodlivý následek takového jednání apod.“[240] Nedokonání přestupku jako samotné nestačí,

---

[234] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 66.

[235] Tamtéž, s. 360.

[236] Tamtéž, s. 67.

[237] Srov. např. Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 798; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 7 Tdo 124/2016.

[238] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 799.

[239] § 58 odst. 5 trestního zákona.

[240] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289.

vždy musí být naplněny i další okolnosti, které odůvodní výjimečný postup podle § 44 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona.[241]

Pro aplikaci institutu mimořádného snížení je i v případě druhé podmínky potřeba zohledňovat všechny možné aspekty komplexně. To platí i pro mimořádné snížení v trestním zákoníku. I když není přímo stanoveno, že aplikace § 58 odst. 5 trestního zákoníku je vázána na okolnosti případu a poměry pachatele, tak trest a účel trestu nelze bez zhodnocení těchto aspektů zajistit.[242] To lze analogicky tvrdit i pro mimořádné snížení v přestupkovém zákoně.

Aplikace mimořádného snížení pokuty je logicky vyloučena v situacích, kdy zanikne odpovědnost za pokus přestupku podle § 6 odst. 4 přestupkového zákona. To je vázáno na splnění dvou podmínek: i) pachatel od dokonání dobrovolně upustí a ii) odstraní nebezpečí, které vzniklo zákonem chráněnému zájmu.[243] Zánik odpovědnosti za pokus se vztahuje jak k fyzické, tak i k právnické osobě (resp. fyzické osobě podnikající).[244] Dobrovolné upuštění od dokonání přestupku spočívá v tom, že se pachatel z vlastní vůle rozhodne v jednání nepokračovat a odstranit vzniklé nebezpečí. Není tím vyloučeno, že mu s odstraněním nebezpečí nemůže pomoci někdo další.[245]

5.3 Třetí důvod: Nepřiměřeně přísná pokuta

Třetím důvodem pro aplikaci mimořádného snížení pokuty může být podle § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona skutečnost, že pokuta, byť určena v dolní hranici zákonné sazby, je vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná. Pro využití tohoto důvodu je tedy potřeba splnit dvě podmínky – i) poměry pachatele a ii) „nepřiměřeně přísná“ pokuta.[246]

Poměry pachatele. Význam pojmu „poměry pachatele“ byl již předestřen v kapitole 5.1 výše, a to v souvislosti s pojmem „osoba pachatele“. Z výše uvedeného vyplývá, že se významy těchto dvou pojmů stírají, a není mezi nimi

---

[241] Srov. např. Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. 6 Tdo 1772/2016; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tdo 124/2016.

[242] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2016, sp. zn. 3 Tdo 666/2016; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1772/2016.

[243] § 6 odst. 4 přestupkového zákona.

[244] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 67.

[245] Tamtéž, s. 67.

[246] § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

zřetelná dělící čára. Tuto skutečnost lze považovat za problematickou, protože zákonodárce použil tyto dva odlišné pojmy pro dva různé důvody aplikace institutu mimořádného snížení pokuty, které se svým významem a definicí podle literatury, správních a trestních soudů příliš neodlišují. Nejasnost podporuje také fakt, že zákonodárce použití těchto pojmů nijak neodůvodnil ve svém návrhu přestupkového zákona, ani v důvodové zprávě. Nejasnost také podporuje skutečnost, že zákonodárce vycházel při tvorbě institutu z ustanovení § 58 trestního zákoníku. V případě trestního práva jsou podmínky první a třetí z přestupkového práva spojeny v jednu podmínku uvedenou pod § 58 odst. 1 trestního zákoníku, kde je používán pouze pojem „poměry pachatele", a to jak s ohledem na možnost nápravy pachatele, tak i s ohledem na nepřiměřenou přísnost trestu.

Pravděpodobný aspekt rozdělení pojmu „osoba pachatele" a „poměry pachatele" naznačil Brož v komentáři, kdy v případě pojmu „poměry pachatele" zdůraznil ekonomický aspekt pachatele, tj. jeho majetkové poměry. Podle Brože může být častým důvodem pro aplikaci tohoto důvodu zejména příjem pachatele, vyživovací povinnosti apod., které odráží jeho ekonomickou situaci.[247] Pokuta jako trest za spáchání protiprávního jednání vždy musí mít nějaký negativní důsledek, aby byla účelná.[248] *„Majetek pachatele může být zohledněn i jen v extrémních případech, pokud by uložená pokuta znamenala neproporční zásah do majetkové sféry pachatele."*[249] Majetkové poměry mohou fungovat jako „záchranná brzda", která se aplikuje spíše výjimečně, pokud hrozí tak vysoká pokuta, která by pro konkrétního pachatele měla likvidační charakter.[250] Informace o majetkových poměrech pachatele by vždy měly být aktuální, aby bylo možné posoudit s ohledem na majetkové poměry dopad pokuty.[251]

Jako dostatečný argument pro snížení pokuty (příp. upuštění od uložení pokuty) nemůže fungovat samotná předluženost pachatele, protože by se pak jednalo o automatickou imunitu takového pachatele vůči trestům v oblasti správního trestání.[252] Pokuta znamená s ohledem na individuální a generální prevenci vždy citelný zásah do majetkové sféry pachatele, a nelze odůvodnit „netrestání" jen proto, že předlužený pachatel pociťuje pokutu citelněji než pachatel bez dluhů. *„Opačný závěr by zcela popřel účel trestu a narušil efektivitu*

---

[247] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 290.

[248] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 11 Af 25/2015-45.

[249] Drápal, J. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo.* 2018, roč. 51, č. 7, s. 414.

[250] Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Af 25/2015-45.

[251] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 426.

[252] Tamtéž, s. 426.

prosazování práva hospodářské soutěže. Mohl by vést dokonce k absurdním důsledkům, kdy předlužený subjekt by se fakticky mohl chovat na trhu libovolně a mohl by beztrestně páchat jakoukoliv protiprávní činnost, včetně té nejzávažnější. Takový závěr je třeba odmítnout."[253]

Nepřiměřeně přísná pokuta. Pojem „nepřiměřeně přísná" pokuta se doposud ve správním právu neužíval, ale objevují se pojmy podobné, jako „nepřiměřenost" a „zjevná nepřiměřenost".[254] Použití pojmu „nepřiměřeně přísná" pokuta odráží inspiraci vycházející z § 58 odst. 1 trestního zákoníku, kde se pracuje s pojmem „nepřiměřeně přísný" trest. Podle Jílkové nelze pojmy „nepřiměřenost", „zjevná nepřiměřenost" a „nepřiměřeně přísná" mezi sebou zaměňovat, resp. pojem „nepřiměřeně přísná" nelze zaměnit s obecnou nepřiměřeností, ani se zjevnou nepřiměřeností podle § 78 odst. 2 a § 65 odst. 3 soudního řádu správního (kde je upraveno moderační právo soudů), protože účel aplikace moderačního práva soudů a aplikace mimořádného snížení pokuty není shodný.[255] Ač teoreticky mezi těmito pojmy rozdíl je, jedná se o velmi tenkou hranici. Zařazení konkrétního případu pod určitý neurčitý pojem je pravomocí správního orgánu. Předchozí judikatura a poznatky, a to i z trestního práva, jsou nicméně dobrým vodítkem pro správní orgán k tomu, co si pod pojmem nepřiměřeně přísná pokuta představovat. Vždy tak orgán musí posuzovat s ohledem na účel aplikace mimořádného snížení pokuty, a zejména, že se jedná o mimořádný institut spojený s výjimečnou mírou intenzity skutečností podporující jeho použití.

Neurčitý pojem „nepřiměřeně přísná" je v tomto případě obsažen v hypotéze sankčního ustanovení, tj. v podmínkách pro uložení sankce.[256] I když nelze tento pojem definovat, nejen proto, že doposud nebyl ve správním právu užíván, ale také proto, že se jedná o neurčitý pojem, který ze své podstaty nelze definovat,[257] při posuzování naplnění tohoto důvodu aplikace mohou správním orgánům sloužit jako vodítka poznatky z odborné literatury a dosavadní názory soudu ohledně tzv. nepřiměřené, zjevně nepřiměřené a likvidační pokutě.

Důvod uvedený v § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona souvisí se zásadou přiměřenosti správních trestů, a tedy, že pokuty jako takové nemají mít rdousivý nebo likvidační charakter, přičemž tento efekt může mít i pokuta, která je

---

[253] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 444.

[254] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[255] Tamtéž.

[256] Mates. *Správní uvážení,* s. 68.

[257] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s.21.

určena na samé dolní hranici základní zákonné sazby.[258] Nepřiměřená pokuta neznamená „nepohodlí" pachatele, protože pokutou dochází a mělo by docházet k nějakému zásahu do majetkového sféry pachatele.[259] Pokuta by měla mít pro pachatele dostatečně odstrašující efekt.[260] Aby došlo k naplnění preventivního a represivního účinku, musí být pokuta pociťována tíživě pro pachatele, přičemž tyto dva aspekty by měly být rovnoměrně vyváženy.[261] V případě, kdy má pokuta až likvidační charakter, převládá tak složka represivní,[262] protože likvidační pokuta má tzv. škrtící působení.[263] Likvidační charakter může mít za následek reálné riziko, že se pachatel, případně jeho rodina, dostane do existenčních potíží.[264]

Podle Ústavního soudu lze pokuty považovat za ústavněprávní zásah do majetkových poměrů jednotlivce (v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), pokud nejsou respektovány principy právního státu. Pokuta může zasahovat do základních práv a svobod jednotlivce, pokud zasahuje do jeho majetkových vztahů se značnou intenzitou v nesouladu s principem přiměřenosti. Ústavní soud tak připomíná, že i pokuta stanovená v dolní zákonné výši se může jevit jako *krajně nespravedlivá*.[265]

V judikatuře správních a trestních soudů se často dovozuje, že *„trest uložený při spodní hranici se nepovažuje obecně za nepřiměřeně přísný."*[266] V judikatuře se likvidační charakter pokuty spíše vztahoval na pokuty, které byly i ve spodní hranici zákonné sazby určené velmi vysokou částkou (např. dolní hranice sazby 200 000 Kč, nebo 500 000 Kč), což stálo za zrušením těchto právních norem.[267] V současné době nejvyšší spodní hranice sazby pokuty je stanovena v § 125c odst. 5 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích") ve výši 25 000 Kč. Tuto spodní hranici Ústavní soud neshledal jako protiústavní, protože z obecného hlediska taková výše pokuty není likvidační.[268]

---

[258] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289.

[259] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 290.

[260] Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983 ve spojené věci 100 až 103/80, bod 106.

[261] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 50/2005-97.

[262] Tamtéž.

[263] Mates. *Místo diskrece ve správním trestání* [online].

[264] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, č. j. 5 As 3/2010-63.

[265] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02; Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.

[266] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[267] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03; Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

[268] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

Také Nejvyšší správní soud uvedl, že pokuta ve výši 25 000 Kč nedosahuje takové intenzity, aby i vůči pachateli fyzické osobě byla považována za zjevně nepřiměřenou nebo ohrožující jeho materiální existenci.[269] Na druhou stranu v jiném případě Nejvyšší správní soud uvedl, že i pokuta stanovená ve výši 25 000 Kč jako spodní hranice zákonné sazby může mít za následek ohrožení sociální situace pachatele, který už jde mimo generální a individuálně represivní účel sankce.[270]

K závěru Ústavního soudu, že spodní hranice pokuty ve výši 25 000 Kč není obecně nepřiměřeně přísná, se ve svém odlišném stanovisku vyjádřila soudkyně Wagnerová. *„Na první pohled je patrné, že spodní hranice ukládaných trestů bez možnosti jejich zmírnění, nemohou vystihnout pestrou paletu případů, které přináší život a nutně povedou k excesivní represi… Pokuta ve výši trojnásobku životního minima … může být pro sociálně slabé osoby … likvidační ... Je evidentní, že pokuta uložená ve výši 25 tisíc Kč osobě, která disponuje měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 a půl tisíce Kč měsíčně, je jen cynickým útokem na lidskou důstojnost takové osoby, která je pilířem, o nějž se opírá reálné požívání všech ostatních základních práv. ... Tato představa přetrvává, ač z rovnosti osob v důstojnosti (čl. 1 Listiny) plyne, že všem nelze měřit formálně stejně dlouhým metrem, neboť, jak naznačeno, dopady mohou být velmi různé.“*[271] Stejný názor promítla do svého odlišného stanoviska soudkyně Janů, která uvedla, že pojem „likvidační charakter“ není zcela přiléhavý pro fyzickou osobu (spíše pasuje pro právnickou osobu, resp. fyzickou osobu podnikající), protože v případě fyzické osoby se jedná o zásah do samotného základu živobytí, přesto *„nelze však neuvést, že při zcela legální a společensky akceptované minimální mzdě 8 000 Kč (hrubého) tvoří pokuta 25 000 Kč více než trojnásobek měsíčního příjmu delikventa. Takto koncipovanou sankci – při nemožnosti jinak zohlednit eventuální bagatelní společenskou nebezpečnost přestupku – považuji za nespravedlivou a nepřiměřenou nejen majetkovým poměrům delikventa (zásah do vlastnického práva).“*[272] S těmito závěry souhlasí i Drápal, který uvádí, že pokud zákonodárce stanovuje minimální mzdu, měl by na to brát ohled i při definování spodních hranic pokut. Při stanovování likvidačního charakteru zákonné dolní hranice sazby nelze vycházet pouze ze standardních případů.[273] Tyto názory soudkyně vyjádřily v době, kdy nebyl účinný nový přestupkový zákon, a tedy nebyla dána možnost mimořádného snížení pokuty. Naznačily tím však potřebu takového institutu, který by umožnil

[269] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 46/2008-50.

[270] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007-58.

[271] Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[272] Odlišné stanovisko Ivany Janů, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[273] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 417.

ve výjimečných (nestandardních) případech prolomit dolní hranici zákonné sazby a tím zohlednil pestrost případů a zmírnil represivní sílu zákonných sazeb.

Problematiku likvidačního charakteru pokuty shrnul Ústavní soud takto: *„Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné (jak tvrdí Poslanecká sněmovna), ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“*[274]

To, zda má pokuta likvidační charakter nebo má jiný nepřiměřeně přísný efekt, se hodnotí na základě majetkových a osobních poměrů pachatele, a to ke dni rozhodování správního orgánu, nikoliv k okamžiku spáchání přestupku.[275] Přičemž by v tomto ohledu měl správní orgán hodnotit závažnost protiprávního jednání, konkrétní okolnosti případu a celkový kontext, ve kterém k protiprávnímu jednání došlo.[276]

Pravděpodobný likvidační charakter pokuty nemůže automaticky znamenat, že se od pokuty má upustit, ale ospravedlňuje použití trestu nižšího.[277] Upuštění od pokuty jen z důvodu likvidačního charakteru pokuty, by tak znamenalo automatickou imunitu, což by popřelo účel trestu jako takového.[278] Institut mimořádného snížení pokuty dává správnímu orgánu možnost dojít k uložení takové výši pokuty, která nebude znamenat pro pachatele nepřiměřeně přísnou pokutu (příp. pravděpodobnost likvidačního charakteru) vzhledem k závažnosti a okolnostem případu a vzhledem k jeho majetkovým a osobním poměrům. Je tak dán správnímu orgánu nástroj, který doposud správnímu orgánu chyběl, a který přináší řešení pro problémy uvedené v předchozích judikátech.

---

[274] Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

[275] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133.

[276] Rozsudek SD EU ve spojené věci 100/80 až 103/80, bod 106.

[277] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 426.

[278] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 444.

Pokud pachatel namítá likvidační povahu pokuty a uvádí konkrétní důkazy pro své tvrzení, musí správní orgán tyto detailně zkoumat.[279] K tomu nestačí pouze obecná tvrzení pachatele bez doložení důkazů o majetkových poměrů.[280] Námitky a důkazy pachatele nejsou potřeba, pokud vyvstanou z přestupkového řízení takové okolnosti, které nasvědčují tomu, že výše pokuty může být pro pachatele likvidační. Správní orgán má v takovou chvíli povinnost zohlednit majetkové poměry pachatele a vypořádat se s tímto aspektem ve vztahu k výši pokuty. Správní orgán tedy není povinen zvažovat likvidační dopad pokuty ve všech případech, ani uvádět zdůvodnění, proč nemá pokuta likvidační charakter, když tento nevyplývá jako pravděpodobnost ze skutkových okolností, z důkazů či námitek pachatele.[281] Pokud však správní orgán dojde k tomu, že pokuta, byť i v dolní hranici zákonné sazby, znamená pro pachatele nepřiměřeně přísný trest, musí jasně odůvodnit a vyjádřit kauzální nexus mezi konkrétními poměry pachatele (majetkovými i osobními) a nepřiměřenou přísností pokuty.[282]

5.4 Čtvrtý důvod: Překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost

V ustanovení § 44 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona se zákonodárci opět inspirovali v trestním zákoníku, ve kterém je podobně upravený důvod pro aplikaci mimořádného snížení trestu odnětí svobody pod ustanovením § 58 odst. 6 trestního zákoníku. Tento čtvrtý důvod pro aplikaci mimořádného snížení pokuty se týká překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost. Přestupkový zákon mezi okolnosti vylučující protiprávnost řadí krajní nouzi (§ 24), nutnou obranu (§ 25), svolení poškozeného (§ 26), přípustné riziko (§ 27) a oprávněné použití zbraně (§ 28). *„K tomu, aby bylo možné hovořit o okolnosti vylučující protiprávnost, je důležité, aby byly splněny všechny znaky, které konkrétní okolnost vylučující protiprávnost charakterizují.“*[283] Naplnění některé z okolností vylučující protiprávnost má za následek, že jednání pachatele není protiprávní, a tedy se nejedná

[279] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 423.

[280] Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Af 25/2015-45.

[281] Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2014, č. j. 62 A 65/2012-97; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2012, č. j. 9 Ca 398/2009-86.

[282] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 425.

[283] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 224.

o spáchání přestupku.[284] V případě, že nedojde k naplnění všech znaků, které zákon spojuje s konkrétní okolností vylučující protiprávnost, bude se taková okolnost považovat za polehčující okolnost podle § 39 písm. b) přestupkového zákona, což bude předmětem dokazování a což ovlivní druh a výměru správního trestu (podle § 37 písm. c) přestupkového zákona).[285] Zároveň se nesmí jednat o zákonný znak přestupku, aby okolnost mohla být polehčující okolností.[286] K těmto okolnostem, u kterých nebyly naplněny podmínky pro aplikaci některé z okolnosti vylučující protiprávnost, ale budou posuzovány jako polehčující okolnosti, má správní orgán povinnost přihlédnout z úřední povinnosti.[287]

Tento čtvrtý důvod k mimořádnému snížení pokuty se vztahuje k případům, které jsou jinak polehčujícími okolnostmi, ale na rozdíl od nich se vyžaduje, aby konkrétní podmínky nabyly takového významu, aby odůvodnily mírnější trest.[288] Musí se tedy jednat o významné skutečnosti. Jako příklad Vetešník uvádí nízkou závažnost přestupku, která je na hranici samé škodlivosti spáchaného přestupku, což může být dostatečně významnou okolností pro aplikaci mimořádného institutu.[289] Podle Brože může nastat i situace, kdy pachatel zpravidla hraničně (velmi těsně) nenaplní podmínky některé z okolností vylučující protiprávnost, a tedy tak naplní znaky přestupku, ale i při aplikaci polehčujících okolností může být pokuta pro tohoto pachatele i v dolní hranici sazby nepřiměřená.[290] *„Zákon tím privileguje vybočení z podmínek jednotlivých okolností vylučující protiprávnost činu.“*[291]

Podle Púryho se netýká tento důvod pro aplikaci institutu mimořádné snížení v trestu domnělé (putativní) obrany a domnělého nebezpečí, protože by nešlo o čin

---

[284] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 360.

[285] Srov. např. Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 224; Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 360.

[286] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 223.

[287] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 360.

[288] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 799-800.

[289] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 360.

[290] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289.

[291] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 800.

spáchaný při odvracení útoku nebo nebezpečí.[292] Nejvyšší správní soud považuje odstraňování domnělého nebezpečí, při kterém dochází k porušování zájmů jiných osob, za společensky nebezpečné a nežádoucí. Takové jednání se pak posuzuje podle zásad o skutkovém omylu.[293]

Komplexní a dostatečný rozbor jednotlivých okolností vylučující protiprávnost není cílem této diplomové práce. Rozsah a formát této práce k tomu ani nedává dostatečný prostor, a proto k tématům krajní nouze (§ 24), nutné obrany (§ 25), svolení poškozeného (§ 26), přípustnému riziku (§ 27) a oprávněnému použití zbraně (§ 28) upravené v přestupkovém zákoně odkazuji na jiné existující odborné práce a nezměrnou zásobu judikatury správních a trestních soudů. Z hlediska ucelenosti této práce a v návaznosti na předchozí tři důvody aplikace institutu mimořádného snížení pokuty, kde je věnován prostor i popisu jednotlivým aspektům těchto důvodů (např. pokusu přestupku v kap. 5.2 výše), se ovšem nezdá vhodné ponechat čtvrtý důvod a v něm uvedené jednotlivé podmínky pouze na odkazu na práce jiných autorů. Z těchto důvodů je dále poskytnut podrobnější popis jedné z okolností vylučující protiprávnost, při jejímž překročení může být dán důvod pro aplikaci institutu mimořádného snížení. Za „reprezentativní" okolnost byla vybrána krajní nouze upravená v ustanovení § 24 přestupkového zákona, která je velmi podobná nutné obraně a na niž lze demonstrovat vybočení z podmínek.

Krajní nouze podle § 24 odst. 1 přestupkového zákona znamená takový čin jinak trestný jako přestupek, *„jestliže jim někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem."* Při krajní nouzi tak dochází ke střetu dvou právem chráněných zájmů, kdy jednomu z nich hrozí porucha, která může být odvrácena poruchou druhého zájmu, přičemž smyslem je ochrana toho zájmu, který je významnější.[294] Jedná se tedy o stav, kdy ochranu jednoho zájmu lze zajistit „obětováním" jiného zájmu.[295] Podmínkami vzniku krajní nouze jsou reálnost a bezprostřednost hrozby nebezpečí a podmínkami jednání ve stavu krajní nouze jsou dodržení principu proporcionality a subsidiarity.[296] Tyto podmínky musí být naplněny kumulativně, aby se krajní nouze mohla aplikovat.[297]

---

[292] Tamtož, s. 800.

[293] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 10/2011-111.

[294] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010-76; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111.

[295] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007-66.

[296] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 76/2010-76; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111.

[297] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 As 72/2009-50.

Nebezpečí hrozí přímo, pokud je zřejmé, že určitě nastane bez prodlení po hrozbě. Jedná se o sled událostí, který vede k porušení zájmu nebo jsou splněny podmínky, aby porucha nastala. Toto nelze aplikovat na situace, kdy nebezpečí ještě nehrozí nebo již pominulo, tj. nevztahuje se na jednání předčasné nebo opožděné.[298] Neexistence nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněného zákonem z logiky věci vylučuje řešit další podmínky krajní nouze (tj. způsob jednání).[299] Nebezpečí může být vyvoláno čímkoliv a kýmkoliv, např. přírodními silami, zvířetem, technickými nedostatky, nebezpečným jednáním lidí apod., pro krajní nouzi nerozhoduje původ nebezpečí.[300] Zásadní je také to, že při krajní nouzi není ten, kdo odvrací nebezpečí povinen toto nebezpečí snášet (např. lékař, policista apod.).[301] Krajní nouzi nemusí nutně provádět pouze ten, jehož zájmy jsou v konkrétním případě ohroženy, ale ke krajní nouzi je oprávněn každý, tj. je možná i pomoc v krajní nouzi.[302]

„Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru, že pro vznik stavu krajní nouze je třeba skutečné, reálné nebezpečí, které přímo hrozí nebo trvá v čase i prostoru, nikoliv jen v představě osoby, která jej odvrací. Pokud nebezpečí není reálné, neexistuje ani ohrožení zákonem chráněných zájmů, nejde o čin spáchaný při odvracení nebezpečí a nevzniká právo jednat v krajní nouzi."[303]

Překročení mezí pro aplikování krajní nouze se odvozuje od proporcionality a subsidiarity jednání pachatele při odvracení nebezpečí. *„K vybočení z mezí krajní nouze dochází tehdy, pokud podmínky jednání v krajní nouzi nebyly splněny, tj. že nebezpečí bylo možno v dané situaci odvrátit jinak (podmínka subsidiarity) nebo způsobený následek byl zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil (podmínka proporcionality)."*[304] Krajní nouze se vylučuje, když podle úsudku je zřejmé, že následek bude stejně závažný nebo závažnější než ten, který by hrozil

---

[298] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 7 As 17/2005-98.

[299] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 17/2005-98.

[300] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 34/2007-66; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 17/2005-98.

[301] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 6 Tdo 66/2007; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 2 As 63/2008-83; rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 4. 2015, č. j. 72 A 14/2014-28.

[302] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 97/2008-73.

[303] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 10/2011-111.

[304] Tamtéž.

při působení nebezpečí.[305] Zásadu proporcionality tedy zkoumáme v souvislosti s následkem, který hrozil zájmu nebezpečím, a následkem, který byl způsoben při odvrácení nebezpečí.[306] Cílem krajní nouze pak je, aby následek odvrácení nebezpečí byl vždy menší, než ten, který reálně hrozil.[307] *„Význam těchto následků je třeba posuzovat v každém konkrétním případě zvlášť, přičemž je třeba vycházet jak ze závažnosti dotčených zájmů, tak z intenzity jejich porušení."*[308] Srovnávání chráněného a obětovaného zájmu se provádí pomocí objektivního a subjektivního hlediska, kdy z objektivního hlediska je pro správní právo obecným zájmem ochrana veřejné správy, tj. zájem o řádný výkon veřejné správy. Subjektivní hledisko je pak hodnocení závažnosti následků, přičemž se to posuzuje podle toho, jak se situace jevila v době činu.[309]

5.5 Závěrem k důvodům aplikace mimořádného snížení pokuty

Vzhledem k výše uvedeným poznatkům k důvodům aplikace institutu mimořádného snížení pokuty je namístě ještě jednou upozornit na nejasnost obsahu pojmů „osoba pachatele" a „poměry pachatele" a rozdíly mezi nimi. Tyto pojmy obsažené ve dvou důvodech aplikace institutu se vzájemně stírají. Z výše uvedených poznatků však vyplývá, že správní orgán je povinen vždy zohlednit, jak osobu pachatele (s optikou spíše na jeho osobní poměry), tak i poměry pachatele (s optikou na jeho majetkové poměry). Není tedy zcela jasné, z jakého důvodu zákonodárce použil tyto dva odlišné pojmy a vytvořil odděleně první a třetí důvod aplikace institutu uvedené v § 44 odst. 1 písm. a) a c) přestupkového zákona. Toto rozdělení ani nevychází z inspirace trestním zákoníkem, který má tyto dva důvody spojené v jeden důvod pod § 58 odst. 1 trestního zákoníku. Z praktického hlediska je tedy problematické tyto dva důvody od sebe oddělit. Je pravděpodobné, že případná aplikace institutu mimořádného snížení pokuty bude odůvodněna naplněním obou těchto důvodů. Není tedy od věci zamyšlení, zda by v budoucnu

---

[305] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 97/2008-73; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 34/2007-66.

[306] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 197.

[307] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 197.

[308] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 34/2007-66.

[309] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci č. j. 72 A 14/2014-28.

nebylo praktičtější spojit první a třetí důvod pod jeden důvod tak, jak je to uvedeno v trestním zákoníku.

V souvislosti s důvody aplikace institutu mimořádného snížení pokuty a naplněním jejich jednotlivých podmínek je potřeba zdůraznit také otázku důkazního břemene. V souvislosti se zhodnocováním naplnění podmínek jednotlivých důvodů aplikace institutu se totiž očekává jistá součinnost ze strany pachatele. Podle Drápala se jedná o důkazní břemeno sdílené, a tedy, že povinnost dokazovat spočívá na obou stranách – pachateli i správním orgánu,[310] protože správní orgán má zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu[311] a účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.[312] Správní orgán nemůže nutit pachatele k tomu, aby poskytl důkazy ohledně svých osobních a majetkových poměrů, ale správní orgán by měl pachatele poučit o právu sdělit tyto informace a vyzvat pachatele k předložení důkazů ve vztahu k jeho osobním a majetkovým poměrům, aby k nim mohl správní orgán přihlédnout.[313] Tuto povinnost má správní orgán také s ohledem na principy dobré správy.[314] To, zda pachatel poskytne důkazy, a tedy, bude součinný se správním orgánem, je zcela na rozhodnutí pachatele. Nesoučinnost pachatele neznamená pro správní orgán, že se nemusí osobními a majetkovými poměry zabývat vůbec.[315] Pokud pachatel důkazy nepředloží, správní orgán, při zohledňování otázky osobních a majetkových poměrů, musí vycházet z informací mu přístupných, které mnohdy nejsou dostačující a správnímu orgánu tak zbývá než určit poměry odhadem. Správnímu orgánu jsou tak k dispozici veřejně přístupné informace, např. z evidence obyvatel (kde může zjistit, zda pachatel není otcem/matkou široké rodiny), insolvenčního rejstříku, živnostenského rejstříku, katastru nemovitosti, registru vozidel apod.[316]

---

[310] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 424.

[311] § 50 odst. 3 správního řádu.

[312] § 52 správního řádu.

[313] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2010, č. j, 6 Ads 76/2010-74.

[314] Tamtéž.

[315] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-53, bod 60; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 76/2010-74; usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133; nebo Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 424-425.

[316] Srov. např. Ministerstvo vnitra ČR. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. *Ministerstvo vnitra ČR*, 2018 [cit. 4. 3. 2020]. http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx.; usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133.

Jednotlivé důvody, a v rámci nich splnění podmínek pro využití institutu mimořádného snížení pokuty, musí být podloženy ve správním spise tak, aby bylo použití tohoto institutu vždy přezkoumatelné.[317] Rozhodnutí o aplikaci tohoto institutu musí být v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona vždy uvedené ve výrokové části rozhodnutí. Podle Jílkové má správní orgán postupovat tak, že o druhu a výměře pokuty uvede ustanovení, podle kterého by jinak mělo docházet k aplikaci pokuty, a poté odkaz na konkrétní ustanovení o mimořádném snížení pokuty a důvodu, který byl naplněn. Výměru pokuty ovšem správní orgán uvede jen jednou, a to již výměru sníženou na základě mimořádného snížení pokuty.[318] Základem je pečlivé odůvodnění aplikace tohoto institutu.[319] *„Pouhým konstatováním správního orgánu, že prostudoval spisový materiál … nelze nahradit řádné vysvětlení toho, jaké okolnosti hrály roli při úvaze o výši pokuty."*[320] Úvahy správního orgánu, které vedly k uložením určité výše pokuty musí být náležitě v rozhodnutí objasněny, aby mohlo být zhodnoceno, že správní uvážení proběhlo v zákonem stanovených mezí, za splnění principů a zásad správního trestání, a že pokuta byla určena přiměřeně vzhledem k okolnostem, pachateli a celkové konkrétní situaci.[321]

Závěrem k důvodům aplikace institutu mimořádného snížení pokuty je potřeba opakovaně upozornit na nutnost naplnění podmínek ve výjimečném, či mimořádném charakteru. Z praktického hlediska se tedy naplnění jakéhokoliv důvodu aplikace institutu stává velmi diskutabilním, protože není jasné, v jaké míře musí být intenzita naplněna. Důležitost výjimečnosti a mimořádnosti podmínek, na kterou odborná literatura a judikatura klade podstatný důraz, vede k otázce, zda tento institut je prakticky využitelný. Nutnou míru naplnění podmínek pro aplikaci institutu lze minimálně vnímat jako problematickou, protože může vést k tomu, že institut prakticky nebude možné aplikovat vůbec.

---

[317] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 356.

[318] Jílková. *Mimořádné snížení pokuty v přestupkovém právu* [online].

[319] Např. Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 550/2014.

[320] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2007-48.

[321] Tamtéž.

6 Další otázky spojené s aplikací mimořádného snížení pokuty

Tato kapitola obsahuje další otázky, které jsou spojené s aplikací institutu mimořádného snížení pokuty, kterým nebyl dán prostor v předchozích kapitolách. Mezi problematické okruhy této kapitoly byly zařazeny následující otázky. Lze institut aplikovat i na právnické osoby? Je možné institut použít i na jiný druh trestu než pokutu? Jaký má charakter moderační právo soudu vůči institutu mimořádného snížení? Je mimořádné snížení pokuty prakticky využitelné v současně stanovených sazbách pokut?

6.1 Lze aplikovat mimořádné snížení pokuty na právnické osoby?

Jednou z nejasných otázek je, zda se institut mimořádného snížení pokuty může použít při stanovování pokuty právnické osobě a fyzické osobě podnikající. Při zodpovězení této otázky nelze vycházet z inspirace trestním právem, protože ustanovení § 58 trestního zákoníku vztahuje institut mimořádného snížení na trest odnětí svobody, který je možné z logiky věci uložit pouze za trestný čin fyzické osoby.[322] Pokutu jako druh správního trestu naopak lze uložit za spáchání přestupku, jak fyzické osobě, tak i právnické osobě (resp. fyzické osobě podnikající).[323]

Názory na aplikování institutu na právnické osoby (resp. fyzické osoby podnikající) se v komentářích k přestupkovému zákonu liší. Vetešník ve svém komentáři uvádí, že institut mimořádného snížení lze využít, jak u fyzické osoby (včetně mladistvého), tak i u právnické osoby a fyzické osoby podnikající.[324] Naopak Kučerová a Hrozinková uvádějí, že institut mimořádného snížení pokuty lze pravděpodobně aplikovat pouze na fyzické osoby.[325] Brož se zase k tomuto ve svém komentáři nevyjadřuje vůbec, nicméně v závěrečném souhrnu judikatury k § 44 přestupkového zákona uvádí také judikáty týkající se právnické osoby

[322] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 790.

[323] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[324] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 356.

[325] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 245.

a likvidačního charakteru pokuty.[326] Podle Jílkové nevyplývá z dikce § 44 přestupkového zákona omezení aplikace institutu pouze na fyzické osoby, jak to vyplývá z dikce § 58 trestního zákoníku.[327] Ze slovního vyjádření mimořádného snížení pokuty nevyplývá, že tento institut nelze aplikovat na právnické osoby (resp. fyzické osoby podnikající). Jinou otázkou zůstává naplnění jednotlivých podmínek aplikace institutu, a zda ty lze vztáhnout také na právnické osoby.

První a třetí důvod aplikace institutu mimořádného snížení pokuty upravené v § 44 odst. 1 písm. a) a c) přestupkového zákona upravují jako podmínky osobu pachatele a poměry pachatele. Tyto podmínky lze podle Vetešníka také vztáhnout na právnické osoby (resp. fyzické osoby podnikající), kdy pod „osobu pachatele" v případě právnické osoby řadí její činnost a pod „poměry pachatele" zařazuje majetkové poměry právnické osoby, které lze také určit.[328] Podle Nejvyššího správního soudu *„…pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob."* [329] Majetkové a osobní poměry právnických osob (resp. fyzických osob podnikajících) mohou mít jiný význam oproti majetkovým a osobním poměrům fyzické osoby (zde se např. zvažuje i nebezpečí existenčních potíží rodiny pachatele), přesto má smysl majetkové a osobní poměry zkoumat i u právnických osob.[330]

Majetkové poměry je nutné vnímat jako celek.[331] V případě právnických osob (resp. fyzických osob podnikajících) nelze vycházet jen ze zisku, ale také z ostatních skutečností, jako např. obrat společnosti, obchodní aktiva vypovídající o ekonomické síle osoby. I v případě právnických osob se při hodnocení majetkových a osobních poměrů vychází z povahy činnosti nebo povahy podoby právnické osoby – např. odlišně se hodnotí likvidační charakter pro neziskovou organizaci, oproti obchodní společnosti.[332]

V případě právnických a podnikajících fyzických osob je pokutou vyloučen takový zásah do jejich majetku, který by měl za následek zničení majetkové základny pro podnikatelskou činnost, a tedy by měl likvidační charakter. To znamená přivedení platební neschopnosti nebo donucení k ukončení

---

[326] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 291.

[327] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[328] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359-360.

[329] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133.

[330] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58.

[331] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 427-428.

[332] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 140/2014-58.

podnikatelské činnosti. Případně se může jednat o takový citelný zásah do majetkové sféry, že by jakákoliv činnost těchto osob byla bezúčelná, protože by směřovala pouze k úhradě uložené pokuty po určité značné časové období. Ekonomika každé konkrétní osoby je odlišná, a tedy stejná výše pokuty má i odlišný dopad.[333] Takto Nejvyšší správní soud nepostupuje vždy. Podle něj by za mimořádných okolností mohly být přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut, a to v těch případech, kdy se právnická osoba dopustí zvlášť závažného správního deliktu, nebo se dopustí deliktu opakovaně a předchozí mírnější správní tresty byly neúčinné, nebo byla právnická osoba založena za účelem provádění protiprávního jednání. A tedy, v těchto případech existuje veřejný zájem na tom, aby taková právnická osoba nefungovala dále, přičemž likvidační míra pokuty je přípustná v případě, kdy nelze určit jiný druh správního trestu, což za těchto výjimečných okolností může odpovídat zásadě proporcionality.[334]

Pokus přestupku, který je podmínkou pro naplnění druhého důvodu aplikace mimořádného snížení pokuty upravené v ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona, lze posuzovat také u právnické nebo podnikající fyzické osoby podle § 6 odst. 2 přestupkového zákona. Rovněž okolnosti vylučující protiprávnost jsou použitelné jak u fyzických, tak i právnických osob.[335] Například účelem krajní nouze je poskytnout fyzickým i právnickým osobám možnost k ochraně zájmů vlastních, jiných osob i zájmů státu chráněných zákonem, které nemohou být odvráceny jinak než poruchou jiného zájmu.[336] Otázkou v této oblasti zůstává, jak bude posuzováno subjektivní hledisko u krajní nouze a nutné obrany v případě, kdy je osobou jednající právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající.[337]

Lze shrnout, že jednotlivé důvody aplikace institutu mimořádného snížení lze posuzovat i u právnických osob a fyzických osob podnikajících, pokutu lze uložit všem těmto pachatelům, z jazykové dikce § 44 přestupkového zákona nevyplývá omezení aplikace na určitý typ pachatele a důvodová zpráva o této otázce mlčí. Z těchto důvodů se tak lze spíše přiklonit k závěru, že institutu mimořádného

---

[333] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 224; Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

[334] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133, bod 33.

[335] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 144.

[336] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 390.

[337] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 208.

snížení pokuty lze aplikovat jak na fyzické osoby, tak i na právnické a podnikající fyzické osoby.

6.2 Lze aplikovat mimořádné snížení pokuty také na jiný druh správního trestu?

Z ustanovení § 44 přestupkového zákona a ze samotného názvu tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že se jedná o institut, který lze použít pouze při ukládání pokut. Otázkou je možnost aplikace tohoto institutu i na jiný druh správního trestu, který může mít stanovenou dolní hranici sazby. Takovým druhem správního trestu je zákaz činnosti podle § 47 přestupkového zákona. U tohoto druhu správního trestu může být zákonem stanovena minimální doba zákazu činnosti.[338] *„Správní trest zákazu činnosti představuje jeden z nejzávažnějších a často i trvalejších zásahů do právního postavení pachatele přestupku. Kromě preventivního (odstrašujícího) charakteru má tento správní trest rovněž i charakter represivní, a v některých případech může mít zásadním způsobem i dopad na běžný život osoby nebo na výkon jejího povolání.“*[339]

Vetešník shrnuje, že *„vzhledem ke skutečnosti, že institut mimořádného snížení výměry pokuty se výslovně vztahuje pouze k jednomu druhu správního trestu, nelze jej dle* jeho *názoru rozšiřovat i na další druhy, které mohou mít dolní hranici (např. zákaz činnosti).“*[340] Ke stejnému závěru dochází také Brož, podle kterého nelze aplikaci na jiný druh správního trestu odvodit ani analogicky.[341] Také v trestním zákoníku je institut mimořádného snížení spojen pouze s jedním typem trestu – odnětím svobody, a podle Púryho nelze ani analogicky podobný postup použít u trestu jiného. Důvod tak spatřuje v nízké dolní hranici u ostatních druhů trestů (jako např. trest domácího vězení, obecně prospěšných prací, zákaz činnosti), které neumožňují ani neodůvodňují další snižování.[342] Stejného názoru je i Jílková, která zohledňuje skutečnost, že dolní hranice zákazu činnosti nejsou

[338] Jako příklad lze uvést ustanovení § 125c odst. 6 písm. a), b), a c) zákona o provozu na pozemních komunikacích, které stanovuje zákazy činnosti s minimální délkou jeden rok, šest měsíců nebo jeden měsíc.

[339] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 374.

[340] Tamtéž, s. 358.

[341] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s 287.

[342] Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 790.

v zákonech obsaženy často, a pokud ano, tak jsou relativně nízké a není nutné tak zákaz činnosti řadit pod institut mimořádného snížení.[343]

Spodní hranice trestu, jak u pokut, tak i u zákazu činnosti, odráží typovou společenskou nebezpečnost konkrétního přestupku.[344] Stanovení minimální délky zákazu činnosti může mít legitimní cíl. To ovšem neznamená, že obecně takový správní trest nemůže mít citelný zásah pro pachatele konkrétního přestupku. Trest zákazu činnosti nejméně na jeden rok společně s trestem pokuty, aniž by byla dána správnímu orgánu možnost zohlednit eventuální bagatelní společenskou nebezpečnost přestupku, lze považovat za nespravedlivou a nepřiměřenou. Zákaz činnosti může nejen nepřímo zasáhnout do majetkových poměrů pachatele, ale také může překročit *„únosnou mez z hlediska navazujícího uplatnění v konkurenci na trhu práce, obecně minimálních podmínek pro osobnostní rozvoj."*[345] Jednoletý zákaz činnosti tak (třeba i v kombinaci s pokutou) může být pro sociálně slabé osoby likvidační a zároveň může znemožnit uplatnění pachatele na pracovním trhu.[346]

Soudkyně Wágnerová ve svém odlišném stanovisku upozornila, na skutečnost, že *„…pokuta uložená ve výši 25 tisíc Kč osobě, která disponuje měsíčním příjmem z podpory v nezaměstnanosti ve výši 5 a půl tisíce Kč měsíčně, …* a *odejmutí řidičského průkazu na jeden rok v takové konstelaci znamená ve skutečnosti "navždy", neboť není v silách takové osoby, aby po vykonání sankce spočívající v zákazu řízení motorových vozidel mohla vynaložit další desetitisíce za zopakování autoškoly, testů atd. tak, aby se opět mohla dobrat oprávnění k řízení motorových vozidel. Čím je taková osoba starší, tím hůře pro ni..."*[347]

Lze souhlasit s výše uvedeným závěrem, že institut mimořádného snížení pokuty, v současném znění, může být aplikován pouze na správní trest pokuty. Nelze ale souhlasit se závěrem, že tento institut není potřeba využívat také u správního trestu zákazu činnosti s odůvodněním, že minimální výše zákazu činnosti neznamená pro pachatele nepřiměřený zásah. S ohledem na zásadu přiměřenosti a individualizace trestu má institut mimořádného snížení své místo také u zákazu činnosti, přičemž i Vetešník začlenění zákazu činnosti k institutu mimořádného snížení navrhuje *de lege ferenda*.[348]

---

[343] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[344] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 46/2008-50.

[345] Odlišné stanovisko Ivany Janů, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[346] Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[347] Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[348] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 358.

6.3 Moderační právo soudu v souvislosti s institutem

Institutu mimořádného snížení pokuty se také týká moderační oprávnění správního soudu,[349] a proto je namístě tuto otázku zahrnout do této diplomové práce. Podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního může správní soud upustit od správního trestu nebo snížit správní trest v mezích zákonem dovolených, pokud byl trest uložen v nepřiměřené výši. V případě stanovování pokut se správní orgán pohybuje ve sféře správního uvážení.[350] *„Soud je oprávněn přezkoumat správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu.“*[351] Jedná se tedy pouze o omezený soudní přezkum.[352] Správní soud nemá právo nahrazovat užitím moderačního práva správní uvážení správního orgánu, je nicméně soudu dána zvláštní zákonná pravomoc zasáhnout svým vlastním uvážením do výše trestu, pokud správní orgán přesáhl meze svého zákonného oprávnění, v jehož důsledku by výše sankce neobstála a byla nepřiměřená okolnostem případu.[353] Správní soud tedy zkoumá, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, a tedy zejména zda zohlednil všechna kritéria, zda jsou úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a souladné se zásadami logiky, příp. zda pokuta nemá likvidační charakter.[354] Správní orgán, aby nepřekročil meze správního uvážení, musí zohlednit všechna relevantní hlediska, která mají vliv na míru společenské škodlivosti přestupku, komplexně a ve vzájemné souvislosti formulovat východiska, která vedla k jeho rozhodnutí.[355] Hodnocení tohoto postupu správního orgánu je pravomocí správního soudu.[356] Rozhodnout o nižší pokutě může tedy soud pouze v případě, kdy dospěje k závěru,

---

[349] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*, s. 357.

[350] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62.

[351] Blažek. *Soudní řád správní – online komentář.*

[352] Tamtéž.

[353] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36.

[354] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 396.

[355] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 295.

[356] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 396.

že postup správního orgánu nebyl v souladu se zákonem a základními zásadami a principy správního trestání, a takto stanovená pokuta je ve výši zjevně nepřiměřené.[357] To znamená, že moderační právo soudu lze aplikovat pouze pokud vytýkaná nepřiměřenost pokuty má kvalitu nezákonnosti.[358]

Moderační právo soudu je postavené na apelačním principu, místo obvyklého kasačního principu, který správní soudy aplikují. Musí zde být nejdříve návrh žalobce, protože soud nemůže moderační právo aplikovat z moci úřední.[359] K uplatnění moderačního práva soudu není důvod, i když se pachateli zdá, že výše pokuty v dolní hranici zákonné sazby je zjevně nepřiměřená a že došlo k naplnění důvodů pro aplikaci mimořádného snížení pokuty, pokud soud shledá *„úvahy správního orgánu ohledně uložené pokuty jako logické a transparentně podané, uložená pokuta nepůsobí nikterak nespravedlivě a naplňuje jak funkci represivní, tak preventivní, pak jednak platí, že rozhodnutí v otázce pokuty je přezkoumatelné a při dodržení mantinelů soudního přezkumu správního uvážení též zákonné.“*[360] *„Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“*[361] Nejedná se tak o milost ze strany soudu.[362]

Nejvyšší správní soud upozorňuje, že *„smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“*[363] I přesto, že by pokuta z pohledu důkazů mohla být v „ideálním“ případě nižší, pokud není pokuta „zjevně“, tj. výrazně, silně nepřiměřená, chybí pro aplikaci moderačního práva soudu opodstatnění. Nejvyšší soud zde také uvedl, že v případě

---

[357] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 96/2000-62; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 51/2007-68.

[358] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012-36, bod 29.

[359] Podhrázký, M. In: Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 649.

[360] Ondrejová. *Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu* [online].

[361] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 71/2010-97, dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 152/2016-36.

[362] Mates. *Správní uvážení,* s. 108-109.

[363] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

nízkých pokut (zde u pokuty 10 000 Kč), bude zpravidla aplikace moderačního práva soudů vzácnější než v případě vyšších, výraznějších sankcí.[364] Musí tedy jít o vyšší intenzitu nesprávnosti uložené pokuty než prostá nepřiměřenost.[365]

Vedle výše uvedeného moderačního práva správních soudů, je vhodné zmínit informaci ohledně přezkumu správního uvážení, co do otázky splnění zákonných podmínek pro zahájení správního uvážení a aplikace institutu mimořádného snížení pokuty. Podle Nejvyššího správního soudu může být v takové situaci správním soudem kontrolováno pouze to, *„zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení."*[366] Účastník přestupkového řízení má právo požadovat, aby správní orgán rozhodoval v řádném procesu v souladu s hmotným a procesním právem, s vyloučením svévole ze strany rozhodujícího správního orgánu.[367] Překročení míry správního uvážení je správním soudem přezkoumatelné v souladu s ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního.

6.4 Je mimořádné snížení pokuty prakticky využitelné v současně stanovených sazbách pokut?

Již výše je uvedeno, že pokuta ve správním trestání je nejčastěji určena pouze horní hranicí sazby, a méně často je stanovena také dolní hranicí sazby. Minimální výše pokuty stanovená dolní hranicí má tak sledovat legitimní cíl, a to odlišení závažnosti nebo nebezpečnosti jednotlivých protiprávních jednání. Vedlejším dopadem je pak skutečnost, že pokuty stanovené nejen horní, ale také dolní hranicí sazby omezují prostor pro správní uvážení správních orgánů, což do určité míry sjednocuje ukládání trestů, omezuje prostor pro svévoli a ovlivněné jednání správních úřadů.[368] Na druhou stranu to má ale dopad také takový, že je tímto omezována možnost správního orgánu reagovat na nestandardní okolnosti případu a individualizovat trest pro konkrétního pachatele. Podle Matese by se nicméně nemělo rezignovat nad určováním hranic pro správní uvážení, protože praxe ukazuje, že je lepší mít nějaké hranice než žádné, protože je to pro správní uvážení a praxi jednodušší.[369]

---

[364] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 22/2012-23.

[365] Podhrázký. In: Jemelka a kol. *Soudní řád správní. Komentář,* s. 649.

[366] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37.

[367] Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09, bod 8.

[368] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

[369] Mates. *Správní uvážení,* s. 103.

Ve výše uvedené kapitole 5.3 týkající se třetího důvodu aplikace institutu, a tedy případu, kdy vzhledem k poměrům pachatele by pokuta i při dolní hranici sazby byla nepřiměřeně přísná,[370] byla věnována pozornost zejména pokutě v dolní hranici sazby, která může být za výjimečných okolností považována za přílišný zásah do majetkových práv pachatele.[371] Standardně se v této souvislosti uvádí pokuta stanovená v § 125c odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích, kde je zákonná dolní hranice stanovena na 25 000 Kč. Jedná se o nejvyšší zákonnou dolní hranici sazby stanovenou za přestupky v oblasti správního trestání. Soudkyně Wagnerová a Janů upozorňují, že nelze pokutu ve výši 25 000 Kč obecně považovat za přiměřenou, protože neodráží situaci, kdy by tato pokuta, ač při dolní hranici sazby, byla stanovena pachateli, který pobírá podporu v nezaměstnanosti nebo je v jinak složité sociální situaci.[372] I pokuta stanovená v této dolní hranici zákonné sazby může, ve výjimečných případech, mít výraznou represivní sílu. Institut mimořádného snížení pokuty pomáhá individualizovat takový trest a umožňuje správnímu orgánu ve výjimečných případech „prolomit" tuto dolní hranici a snížit pokutu tak, aby nebyla nepřiměřeně přísná.[373] V tomto případě lze institut mimořádného snížení považovat za užitečný.

Takto určená spodní hranice sazby je nicméně ve správním trestání výjimečná. Pokud už je stanovena dolní hranice sazby pokuty za přestupek, jedná se většinou o velmi nízké sazby (v řádu pár tisíc korun). Nejvyšší správní soud došel k závěru, že u takto nízkých spodních hranic sazeb pokuty prakticky nelze aplikovat institut mimořádného snížení pokuty.[374] Pokuta v dolní hranici sazby ve výši 2 500 Kč je natolik nízká, že prakticky nelze ani uvažovat o aplikaci tohoto institutu.[375] Judikatura Nejvyššího správního soudu tím ukazuje na problém současně stanovených dolních hranic pokut v souvislosti s praktickou využitelností institutu. Tato skutečnost vede k tomu, že i přesto, že byl institut mimořádného snížení zaveden do správního trestání pro naplnění cíle vyšší individualizace trestání, prakticky nelze tento institut téměř využít. Tento závěr podporuje také skutečnost, že tento institut lze aplikovat až za splnění podmínek v mimořádné či výjimečné intenzitě, čemuž se věnuje kapitola 5 výše.

---

[370] § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

[371] Např. Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 417.

[372] Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09; odlišné stanovisko Ivany Janů, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[373] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[374] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 96/2018-45, bod 23.

[375] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 114/2018-49, bod 35.

Ač institut mimořádného snížení pokuty má v přestupkovém právu své opodstatnění a může vést k odstranění problémů, na které Drápal nebo soudkyně Wagnerová a Janů[376] upozorňují, současná situace ohledně dolních hranic pokut za přestupky a nutnost naplnění podmínek v intenzivní míře způsobují, že se tento institutu stává prázdným, nevyužitelným až neužitečným.

[376] Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 417; odlišné stanovisko Elišky Wagnerové In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09; odlišné stanovisko Ivany Janů, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

7 Závěr

Novým přestupkovým zákonem byly zavedeny mnohé změny v oblasti správního trestání. Vedle nově definovaných pojmů, jako je například *přestupek* nebo nově zařazeného pojmu v přestupkovém řízení *správní trest*, byl zaveden také nový institut mimořádného snížení výměry pokuty v ustanovení § 44 přestupkového zákona. Tímto institutem zavedl zákonodárce oprávnění správního orgánu snížit pokutu za přestupek pod dolní hranici zákonné sazby dané u konkrétního přestupku. Při zavedení tohoto institutu se zákonodárce inspiroval trestním zákoníkem, konkrétně § 58, kde je upraven institut mimořádného snížení trestu odnětí svobody. Institut mimořádného snížení pokuty v přestupkovém právu má zejména zajistit vyšší míru individualizace a přiměřenosti správního trestání.[377] Správnímu orgánu je tak dána příležitost „šít" výměru pokuty na míru pachatele a okolnosti případu. Mimořádné snížení pokuty může být uplatňováno pouze za splnění některého z důvodů taxativně uvedeného v § 44 odst. 1 přestupkového zákona.

Pokuta, jako druh správního trestu, může být uložena za jakýkoliv přestupek, nicméně u každého přestupku je způsob určení pokuty (jeho sazba) stanoven diferencovaně.[378] Nejčastěji je pokuta stanovena pouze horní sazbou, která je většinou vyjádřena pevnou částkou. Méně často je pak vedle horní sazby stanovena také dolní hranice sazby pokuty, přičemž institut mimořádného snížení pokuty je možné aplikovat pouze pokud je u přestupku dolní hranice sazby určena. Správní orgán tak může „prolomit" tuto dolní hranici, ale maximálně do výše jedné pětiny dolní hranice sazby původní nesnížené pokuty.[379]

Zákonodárci se při tvorbě institutu mimořádného snížení pokuty v přestupkovém právu inspirovali trestním právem. Správní právo a trestní právo, ač upravují odlišně společensky závažné a nebezpečné protiprávní jednání, obsahují úpravu sousedících množin skutkových podstat. Tento jejich úzký vztah zdůrazňuje zejména skutečnost, že přestupky se řadí pod tzv. trestní obvinění

[377] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[378] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 367.

[379] § 44 odst. 2 přestupkového zákona; Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 361; Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

podle čl. 6 Úmluvy.[380] Tato vzájemná blízkost, kdy vztah správního a trestního práva je spíše pojímán jako vztah kooperace, objasňuje důvodnost a smysl inspirace trestním zákoníkem při tvorbě nového přestupkového zákona.[381] Pro správní trestání, resp. pro mimořádné snížení pokuty, tak musí platit obdobné principy a pravidla platící pro trestání trestních činů.[382]

Při uplatňování správního trestání, tj. při ukládání druhu a výměry správního trestu, resp. i při aplikaci mimořádného snížení pokuty, musí správní orgán postupovat vždy v souladu se zákonem a se základními principy a zásadami platnými pro správní trestání.[383] Institut mimořádného snížení pokuty má zejména za cíl vyšší individualizaci a přiměřenost správního trestání. Zásada individualizace a přiměřenosti (proporcionality) trestu vede k vyššímu zohlednění konkrétního případu a pachatele tak, aby kombinace a intenzita sankcí odpovídala konkrétním aspektům případu.[384] Správní orgán volí takovou intenzitu trestu, aby byl naplněn účel konkrétní sankce, tj. zejména individuální a generální prevence. Pouze přiměřený a individualizovaný trest může působit jako prostředek individuální prevence a skrze tu jako prostředek generální prevence.[385]

Mimořádné snížení pokuty se podle důvodové zprávy a podle literatury aplikuje až subsidiárně vůči podmíněnému upuštění od uložení správního trestu nebo upuštění od uložení správního trestu.[386] K tomuto závěru lze dojít i přesto, že institut mimořádného snížení pokuty je v přestupkovém zákoně umístěn pod tzv. obecnými zásadami pro ukládání správních trestů, stejně jako upuštění od uložení trestu. Tato subsidiarita se dá obhájit zejména zásadou subsidiarity přísnější trestní sankce, a tedy, že přednost je dána takovému trestu, který působí méně intenzivní újmu, odráží zásadu individualizace a vychází ze zásady přiměřenosti.[387]

---

[380] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008-115; *Lauko proti Slovensku,* rozsudek ESLP; *Öztürk proti Německu,* rozsudek ESLP.

[381] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2008-115.

[382] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 29/2007-121.

[383] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 114-115.

[384] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online]; Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 32/2007-48.

[385] Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád. Komentář,* s. 27; Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97.

[386] Např. *Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. s. 172; Mates. *Základy správního práva trestního,* s. 111.

[387] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online]; Šámal a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*, s. 506.

Mimořádné snížení pokuty se děje ve sféře správního uvážení. Správní uvážení dává správnímu orgánu možnost nalézt adekvátní reakci na individuální skutečnosti a na základě toho vydat rozhodnutí.[388] Volnost správního orgánu při aplikování správního uvážení je spíše relativní, protože sebou nese vždy jistou povinnost správní uvážení užít,[389] přičemž vždy musí být dodrženy meze stanovené zákony a základními zásadami a principy.[390] Z logiky věci nelze dojít k závěru, že institutem mimořádného snížení pokuty se správní orgán musí zabývat z úřední povinnosti, protože, jak upozorňuje Jílková tento požadavek by byl dlouhodobě neudržitelný. „*V žádném případě by nemělo být povinností správního orgánu se v každém ze svých odůvodnění rozhodnutí vypořádat s důvody, pro které nebylo možné aplikovat mimořádné snížení. Současně je ale nutné trvat na tom, aby správní orgány v mimořádných případech, při splnění zákonem stanovených podmínek, k aplikaci těchto institutů přistupovaly.*“[391] Pokud z dokazování, ze spisu, navržených a poskytnutých důkazů pachatele a okolností konkrétního případu vyplývá alespoň pravděpodobnost či podezření, že by mohl být naplněn některý z důvodů § 44 odst. 1 přestupkového zákona, má správní orgán povinnost provést a podrobit tyto skutečnosti správnímu uvážení vyplývajícímu z této normy. Na druhou stranu i při splnění některého z důvodu pro aplikování institutu, má správní orgán oprávnění na základě vlastní úvahy dojít k tomu, zda institut aplikuje nebo ne. Neexistuje zde právní nárok pro aplikaci tohoto institutu.

Správní orgán může mimořádné snížení pokuty aplikovat pouze tehdy pokud je naplněn alespoň jeden z pěti taxativně vymezených důvodů pro aplikaci mimořádného snížení podle § 44 odst. 1 přestupkového zákona. Toto ustanovení neváže splnění důvodů na jejich vyšší míru intenzity, nicméně z výkladu a inspirace trestním zákoníkem vyplývá, že jednotlivé důvody musí být naplněny v mimořádné či výjimečné kvalitě. Standardní okolnosti případu a poměry pachatele nemají takový charakter, který by zakládal provedení úvahy o mimořádném snížení pokuty.[392] První důvod aplikace institutu spočívá v tom, že vzhledem k okolnostem

---

[388] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 40.

[389] Srov. např. Blažek, T., a kol. *Soudní řád správní – online komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016; Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 44-45.

[390] Skulová. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu,* s. 113-114; usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002-42.

[391] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[392] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 761/2017, bod 14; usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 550/2014; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 114/2018-49, bod 35; Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

případu a osobě pachatele lze dosáhnout k nápravě pachatele i při výměře pokuty stanovené pod dolní hranici zákonné sazby.[393] Druhý důvod aplikace institutu je pak vázán na vývojové stádium přestupku, konkrétně na situaci, kdy je pachateli ukládána pokuta za pokus přestupku.[394] Třetí důvod aplikace institutu se týká skutečnosti, že pokuta i v dolní hranici sazby vzhledem k poměrům pachatele je pro něj nepřiměřeně přísná.[395] Poslední důvod se vztahuje na situaci, kdy se pachatel dopustil přestupku přičemž hraničně (velmi těsně) nenaplnil podmínky či překročil meze některé z okolností vylučujících protiprávnost.[396]

Z výše uvedených důvodů se jako nejvíce problematické jeví použití pojmu „osoba pachatele" a „poměry pachatele" v rámci dvou odlišných důvodů. Pod osobu pachatele fyzické osoby například Vetešník řadí osobní, rodinné, majetkové a jiné poměry pachatele.[397] Pod poměry pachatele pak Vetešník řadí osobní a majetkové poměry pachatele.[398] Oba tyto pojmy se tedy překrývají a není mezi nimi jasná dělící čára. Pouze Brož naznačil možný rozdíl v tom, že poměry pachatele spíše odráží ekonomické aspekty pachatele, jako jsou jeho příjmy, vyživovací povinnosti apod.[399] Přesto se ale vždy musí majetkové a osobní poměry hodnotit současně a ve vzájemné souvislosti, protože charakterizují osobu pachatele jako objekt trestu. Na základě toho pak lze individualizovat trest a zjistit citelnost trestu, která se u každého pachatele různí, a tak i dojít k naplnění účelu trestu, tj. individuální a generální prevence.[400] Použití obou pojmů, tj. osoby a poměrů pachatele, a jejich rozdělení mezi dva odlišné důvody aplikace institutu, nevychází ani z trestního zákoníku. Je tedy nejasné, co zákonodárce vedlo k tomuto dělení. Důvod nevyplývá, a ani nelze objasnit, pomocí použití pojmů osoby a poměry pachatele, které lze stěží od sebe odlišit. Lze se tedy do budoucna zamyslet nad tím, zda by nebylo pro praxi správních orgánů jednodušší spojit první a druhý důvod v jeden důvod a uvést pouze jeden pojem - tj. např. poměry nebo osobu pachatele.

---

[393] § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

[394] § 44 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona.

[395] § 44 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona.

[396] § 44 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.

[397] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 359.

[398] Tamtéž, s. 360.

[399] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 290.

[400] Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Tdo 1544/2015; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 444.

Správní a trestní soudy obecně nepovažují trest uložený ve spodní hranici sazby jako nepřiměřeně přísný.[401] V minulosti byly právní normy stanovující spodní hranici sazby pokuty v příliš vysoké částce rušeny pro jejich neústavnost.[402] V současné době je nejvýše stanovena dolní hranice sazby v ustanovení § 125c odst. 5 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích ve výši 25 000 Kč. Takto stanovenou dolní hranici sazby pokuty nepovažuje Ústavní soud za pokutu, která by obecně mohla mít likvidační charakter.[403] K takto jednoznačnému závěru ale nelze dojít, protože při existenci minimální mzdy, či jiné sociální situace pachatele, může i tato pokuta v dolní hranici sazby znamenat nepřiměřeně přísnou pokutu ohrožující jeho existenci.[404] Obecně má být pokuta citelným zásahem do majetkových práv pachatele,[405] nicméně nemá mít rdousiví či až likvidační charakter, protože taková pokuta se jeví jako krajně nespravedlivá.[406] Lze tedy shrnout, že i pokuta v dolní hranici zákonné sazby může mít ve výjimečných případech výraznou represivní sílu, na což má právě institut mimořádného snížení pokuty reagovat a usměrňovat ve výjimečných případech pokutu tak, aby nebyla nepřiměřeně přísná, a i přesto dosahovala svého účelu jako správního trestu. V tomto ohledu lze tento institut považovat za užitečný.

Otázkou, která není jednotně zodpovídána v existujících komentářích a není odpovězena ani důvodovou zprávou je, zda lze aplikovat institut mimořádného snížení také na právnické osoby, resp. fyzické osoby podnikající. Z trestního zákoníku jednoznačně vyplývá, že trest odnětí svobody lze stanovit pouze fyzické osobě, a tedy také mimořádné snížení trestu odnětí svobody lze aplikovat pouze na fyzické osoby.[407] Pokutu, jako druh správního trestu, lze nicméně vyměřit jak fyzické, tak i právnické a podnikající fyzické osobě.[408] Vetešník ve svém komentáři uvádí, že institut mimořádného snížení pokuty lze aplikovat na všechny tyto

---

[401] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

[402] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02; Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.

[403] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

[404] Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09; odlišné stanovisko Ivany Janů, In: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09; Drápal. *Likvidační povaha pokuty ve správním trestání*, s. 417.

[405] Např. Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289.

[406] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 289; Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02; Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.

[407] § 58 trestního zákoníku.

[408] Jílková. *Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu* [online].

osoby.[409] Naopak Kučerová a Hrozinková ve svém komentáři uvádějí, že to lze pravděpodobně jen na fyzické osoby.[410] Brož se ve svém komentáři k této otázce nevyjadřuje vůbec.[411] Ze slovního vyjádření ustanovení § 44 přestupkového zákona nevyplývá omezení aplikace institutu pouze na fyzické osoby. Také lze shrnout, že jednotlivé důvody aplikace institutu mimořádného snížení lze naplnit jak u fyzických, tak i u právnických a podnikajících fyzických osob. Také u právnické osoby lze hovořit o osobě a poměrech pachatele, i když v trochu jiném významu než u fyzické osoby.[412] Také pokus přestupku a jednotlivé okolnosti vylučující protiprávnost lze posuzovat u právnické nebo podnikající fyzické osoby.[413] Lze tedy dojít k závěru, že převládají argumenty, které svědčí pro možnost aplikace mimořádného snížení i na právnické a podnikající fyzické osoby.

Mimořádné snížení je v současné době vztahováno pouze na pokuty. Z jasného jazykového znění § 44 přestupkového zákona nelze ani pomocí analogie dojít k jinému závěru.[414] Vedle pokuty existuje správní trest zákazu činnosti, který je v zákonech někdy stanoven minimální dobou. To odráží typovou nebezpečnost konkrétního přestupku. I přesto, že jsou minimální doby zákazu činnosti určeny nízko, také trest zákazu činnosti na jeden rok může znamenat citelný zásah pro pachatele, který může být považován za nespravedlivý, zejména s ohledem na bagatelní společenskou škodlivost konkrétního přestupku. Pro správní trest zákazu činnosti neexistuje žádná možnost individualizace trestu, pouze upuštění od správního trestu, což není vždy možné využít.[415] Nízké minimální sazby doby zákazu činnosti neobhajují nemožnost použít institut mimořádného snížení v případech, kdy by i takto stanovená doba zákazu činnosti znamenala nepřiměřený zásah pro pachatele. Nelze než jen doporučit *de lege ferenda* začlenění zákazu

---

[409] Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 356.

[410] Kučerová, Hrozinková. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*, s. 245.

[411] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s. 291.

[412] Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008-133.

[413] § 6 odst. 2 přestupkového zákona, Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 144.

[414] Bohadlo a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*, s 287; Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář,* s. 358.

[415] Např. podle § 125c odst. 6 a 9 zákona o provozu na pozemních komunikacích nelze upustit od uložení správního trestu zákazu činnosti.

činnosti k institutu mimořádného snížení, zejména s ohledem na zásady přiměřenosti a individualizace trestu.

Dolní hranice sazby pokuty, jako podstatná náležitost k tomu, aby mohlo být mimořádné snížení pokuty aplikováno, není ve správním trestání velmi častá. Když je dolní hranice pokuty stanovena, je většinou velmi nízká (v řádu pár tisíc korun). Nejvyšší správní soud došel k závěru, že v případě, kdy je dolní hranice sazby velmi nízká (např. 2500 Kč), není zde dán důvod k aplikaci mimořádného snížení pokuty. V takové situaci prakticky nelze o tomto institutu ani uvažovat.[416] Nejvyšší správní soud tak ukázal na největší problém týkající se institutu mimořádného snížení pokuty, protože v současně stanovených dolních hranicích sazby, je tento institut téměř nevyužitelný. Zejména s kombinací s výše uvedenou nutností naplnění důvodu pro aplikaci institutu ve výjimečné či mimořádné intenzitě, tak lze dojít k závěru, že správní orgán téměř nemá příležitost tento institut v praxi aplikovat.

Mimořádné snížení pokuty bylo do přestupkového zákona zavedeno jako institut zvyšující individualizaci a přiměřenost správního trestání. Tento cíl má ve správním trestání své opodstatnění. Nicméně vzhledem k současně stanoveným dolním hranicím pokuty a nutnosti naplnění podmínek v mimořádném charakteru, jejichž způsob naplnění není ze zákonné úpravy zcela jednoznačný, nelze než zpochybnit, že by zákonodárce mohl tímto institutem dosáhnout cíle, který si stanovil. Institut mimořádného snížení pokuty může mít ve správním trestání své místo, význam a smysl, ale v současné situaci se stává tento institut téměř neaplikovatelným, a tedy nemůže svého smyslu dosáhnout.

[416] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 96/2018-45, bod 23; rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 114/2018-49, bod 35.

Použité zdroje

Monografie

1. Blažek, T., a kol. *Soudní řád správní – online komentář.* Praha: C. H. Beck, 2016.
2. Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013.
3. Bohadlo, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2018.
4. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2016.
5. Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013.
6. Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013.
7. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2019.
8. Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2020.
9. Kučerová, H., Hrozinková, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2017.
10. Mates, P. *Správní uvážení.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
11. Mates, P. *Základy správního práva trestního.* Praha: C. H. Beck, 2017.
12. Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017.
13. Průcha, P. *Správní právo: obecná část.* Brno-Plzeň: Doplněk, 2012.
14. Skulová, S. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu.* Brno: Masarykova univerzita, 2003.
15. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012.

Články

16. Drápal, J. Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. *Správní právo.* 2018, roč. 51, č. 7, s. 427-428.
17. Drápal, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*. 2019, roč. 52, č. 2, s. 1-18.

18. Potměšil, J. Poznámky k věcnému závěru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 118-142.

Internetové zdroje

19. Jílková, N. Mimořádné snížení výměry pokuty v přestupkovém právu [online]. *Bulletin-advokacie.cz.* 29. 9. 2018. [cit. 19. 11. 2019]. http://www.bulletin-advokacie.cz/mimoradne-snizeni-vymery-pokuty-v-prestupkovem-pravu.

20. Lukášová, M. Trestání jako výsada trestního práva? [online]. *beck-online.cz*. Trestněprávní revue, 16. 5. 2019. [cit. 16. 2. 2020]. https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxi4s7gvpxgxzzg4#.

21. Mates, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. [online]. *Bulletin-advokacie.cz.* 23. 1. 2017. [cit. 14. 2. 2020]. http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich#ftn1.

22. Mates, P. Místo diskrece ve správním trestání [online]. *beck-online.cz*. Právní rozhledy, 24. 11. 2014. [cit. 13. 3. 2020]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7gizf6427g43te&groupIndex=13&rowIndex=0.

23. Ministerstvo vnitra ČR. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. *Ministerstvo vnitra ČR*, 2018 [cit. 4. 3. 2020]. http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx.

24. Ondrejová, D. Limity diskrečního oprávnění správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu [online]. *beck-online.cz*. Právní rozhledy, 26. 5. 2009. [cit. 13. 3. 2020]. https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqhf-pxa4s7geyf6427gm2tq&groupIndex=1&rowIndex=0.

25. Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2. Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, 16. 7. 2015 [cit. 12. 2. 2020]. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0.