

NV201K Správní trestání

1. přednáška
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
26. 3. 2020

Program přednášky

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

Kontrolní otázky

- *Co je to správní delikt?*
- *Jaké jsou druhy správních deliktů?*
- *Co je to správně právní odpovědnost?*
- *Co je to správní právo trestní a jaký je jeho vztah k ostatním subsystémům správního práva?*
- *Co je to správní trestání?*
- *Jaký je rozdíl mezi objektivní a subjektivní odpovědností?*
- *Na jakých zásadách je založeno správní trestání?*
- *Jaký je vztah správního trestání k trestání soudnímu, resp. vztah mezi správními delikty a trestnými činy?*
- *Jak se v oblasti správního trestání projevuje správní uvážení?*

Opakování: správní právo a veřejná správa:

Správní právo a veřejná správa:

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

Opakování: právní prostředí veřejné správy

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

Opakování: systematika správního práva

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

Opakování: právní odpovědnost

Uplatnění nepříznivých právních následků vůči porušiteli právní povinnosti

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

Funkce právní odpovědnosti

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

Funkce právní odpovědnosti

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

Předpoklady právní odpovědnosti

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

Objektivní odpovědnost

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

Objektivní odpovědnost

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

Objektivní odpovědnost

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

Subjektivní odpovědnost

- Tj. odpovědnost **za zavinění**
- Pojmově možná výlučně u **FO**
- **Subjektivní odpovědnost:** odpovědnost za **zavinění** (vnitřní psychický stav jednajícího subjektu k jednání a jeho následku), zkoumá se, resp. prokazuje u **fyzických osob**
- **§ 15 zákona o přestupcích - definice**
- **Úmysl – přímý a nepřímý**
- **Nedbalost – vědomá a nevědomá**
- (přestupky jsou založeny na nedbalosti, úmysl je výjimečný), konkrétní forma zavinění má vliv na druh a výměru

Správně právní odpovědnost

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

Klíčové pojmy

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

Posloupnost klíčových pojmů

1. Správní **delikt** (je spáchán)
2. Správně právní **odpovědnost** (nastupuje)
3. Správní **trestání** (je realizováno správními orgány)

1+2+3 je upraveno **správním právem trestním**

Správní delikt

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

Obecné znaky správního deliktu

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

System správních deliktů – dnes již jinak, blíže v další přednášce

SPRÁVNÍ DELIKT (do 30. 6. 2017):

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

Vztahy mezi druhy správních deliktů

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

Vztahy mezi druhy správních deliktů

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

Vztahy mezi druhy správních deliktů

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

Správní právo trestní

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

Správní trestání

- Realizace trestního oprávnění v podmínkách a potřebách veřejné správy (= trestají správní orgány)
- VS **stanoví pravidla** chování (OZV či prováděcí předpisy)
- VS **kontroluje** dodržování pravidel (realizace kontroly, inspekční orgány) – „*kdo kontroluje, také trestá*“; nebo „*jeden kontroluje a druhý/jiný trestá*“
- VS **sankcionuje**, kde jsou pravidla porušena

- Projev **správněprávní odpovědnosti** – odpovědnosti za **správní delikty** v oblasti veřejné správy; retrospektivní pojetí (*ex post*)

Správní trestání

- Velmi **rozsáhlá oblast** (hypertrofie správního trestání)
- dopravní přestupky (chodců, řidičů, cyklistů, ...), disciplinární přestupky studentů VŠ, přestupky podnikatelů (ČOI, SZPI, ČIŽP), přestupky v oblasti hospodářské soutěže, přestupky fyzických (nepodnikajících osob) – majetek (krádež do 5.000 Kč), občanské soužití, veřejný pořádek,
- Vyřešení:
 - a) Odložení věci**
 - b) Rozhodnutí o vině a uložení správního trestu**
x **zastavení řízení**

Správní trestání

– Správní trestání:

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

Vztahy správních deliktů a trestných činů

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

Vztahy správních deliktů a trestných činů

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

Vztahy správních deliktů a trestných činů

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

Zásady a limity

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

Zásada zákonnosti

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

Zásada proporcionality/přiměřenosti

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

Správní uvážení

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

Správní uvážení

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

Subsidiarita postihu

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

Zásada legitimního očekávání/ustálené rozhodovací praxe

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

Zásada materiální pravdy

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

„spravedlivý proces“

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

Prameny správního práva trestního

český právní řád:

- *Listina základních práv a svobod* – čl. 36 až 40
- *Správní řád* (zákon č. 500/2004 Sb.)
- *Soudní řád správní* (zákon č. 150/2002 Sb.)
- *Zákon o přestupcích* (č. 200/1990 Sb.) – **do 30. 6. 2017, od 1. 7. 2017 zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákon č. 183/2017 Sb.**
- vyhláška č. 520/2005 Sb.

mezinárodní smlouvy:

- *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (č. 209/1992 Sb.) – čl. 6 a k tomu související judikatura *Evropského soudu pro lidská práva* (zejména *Engel v. Nizozemí* či *Zolotukhin v. Rusko*)

doporučení Rady Evropy:

- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91) 1 *o správních sankcích*
- Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 *o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správy*
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2 *o správním uvážení*
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (89) 8 *o prozatímní soudní ochraně ve věcech správních*
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2004) 20 *o soudní kontrole správních aktů*