

**M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A**

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Materiální stránka správních deliktů

Disertační práce

JAN SCHEUER

Školitel: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva
Obor: Správní právo a právo životního prostředí
Brno 2022



Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma **Materiální stránka správních deliktů** zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

Základem předkládané disertační práce jsou zpracované teze, které byly v souladu s čl. 38 odst. 4 Studijního a zkušebního řádu Masarykovy univerzity uznány rozhodnutím děkana ze dne 2. prosince 2021 jako rigorózní práce.

Prohlašuji, že započítatelný rozsah (od úvodu po závěr včetně) předkládané disertační práce je 332 811 znaků (tj. cca 185 normostran).

V Brně 30. ledna 2022

.....
Jan Scheuer

Anotace

Práce je věnována zkoumání materiální stránky správních deliktů, resp. jejich společenské škodlivosti. Obecná část je věnována základním teoretickým východiskům, shrnutí odborné literatury a historickému exkurzu. Ve zvláštní části je pozornost zaměřena na detailní analýzu materiální stránky jednotlivých správních deliktů z pohledu legislativy, judikatury a správní praxe. Autor k tématu přistupuje analytickým způsobem, identifikuje případné nejasnosti a jako podněty k diskusi předkládá návrhy na jejich odstranění.

Klíčová slova

Materiální znak, přestupek, skutková podstata, společenská škodlivost, správní delikt, veřejnoprávní odpovědnost, závažnost.

Abstract

The thesis is devoted to the examination of the material aspect of administrative offences. It opens with the basic theoretical background, summary of the literature and historical excursion. Main part of the thesis is focused on a detailed analysis of the material aspect of the administrative offences from the perspective of legislation, case law and administrative practice. The author approaches the topic in an analytical manner, identifies possible ambiguities and offers suggestions for their elimination.

Key words

Material aspect, misdemeanour, facts, social harm, administrative offence, public liability, seriousness.

Poděkování

Děkuji panu školiteli JUDr. Lukášovi Potěšilovi, Ph.D.

Zejména za pevné odborné vedení při tvorbě disertační práce, za cenné připomínky a věnovaný čas.

Zároveň děkuji všem těm, jejichž jména a tváře povětšinou neznám, kteří se jakýmkoliv způsobem podíleli či podílejí na zpřístupňování (nejen) odborných listinných literárních zdrojů prostřednictvím elektronických databází. Jejich smysluplného úsilí si mimořádně vážím, jelikož mi velmi ulehčilo „badatelské“ fáze přípravy disertační práce.

*„Ať už peklo bylo, nebo nebylo,
vymyšleno bylo dobře.“*

S čerty nejsou žerty (režie H. Bočan, 1984)

Obsah

1	Úvod	13
2	Veřejnoprávní trestání a související teoretický základ	19
2.1	Delikty soudně trestné a správněprávně trestné.....	22
2.2	Znaky skutkové podstaty správního deliktu.....	25
3	Současný stav zkoumané problematiky v odborné literatuře	30
3.1	Literatura z oboru správního práva trestního	30
3.2	Přehled konceptů rozpracovaných v literatuře z oboru trestního práva.....	39
4	Historický exkurz za původem materiální stránky správního deliktu	48
4.1	Analýza částí vybraných historických právních úprav	49
4.2	Shrnutí a dílčí závěry.....	64
5	Analýza materiální stránky přestupku	67
5.1	Úvaha nad ústavní povahou materiální stránky deliktů	68
5.2	Přestupek a jeho materiální stránka – optikou legislativy	72
5.3	Přestupek a jeho materiální stránka – optikou judikatury	88
5.4	Přestupek a jeho materiální stránka – analýza vzorku správní praxe.....	116
6	Jiné správní delikty a jejich materiální stránka	121
6.1	Disciplinární správní delikty a jejich materiální stránka.....	123
6.2	Pořádkové správní delikty a jejich materiální stránka	139
6.3	Platební správní delikty a jejich materiální stránka	144
6.4	Shrnutí a dílčí závěry.....	148
7	Závěr	150
	Použité zdroje	161
	Příloha A Seznam rozhodnutí správních orgánů	170

1 Úvod

Předkládaná disertační práce vznikla jako výsledek několikaletého studia zaměřeného na zvolené výzkumné téma – materiální stránka správních deliktů. Vzhledem k tomu, že jsem v průběhu doktorského studia zpracoval její ucelenou dílčí část do podoby tezí disertační práce, tak nyní předkládaná finální verze z těchto tezí v podstatné míře vychází, přičemž je současně rozpracována a tvoří k nim nadstavbu v souladu se záměrem disertační práce, který byl předložen k žádosti o uznání tezí disertační práce jako práce rigorózní. Nyní předkládanou práci tedy považuji v kontextu zvoleného cíle za komplexní.

V rámci této úvodní kapitoly jednak popisuji zvolený výzkumný cíl a dílčí výzkumné otázky, které považuji pro zpracování problematiky za podstatné. Systematika dílčích výzkumných otázek rovněž předurčuje konkrétní strukturu předkládané disertační práce, která je v této části rovněž podrobněji popsána. Dále v této úvodní kapitole stručně popisuji metodologii a aplikované metody práce, jejichž prostřednictvím se snažím odpovědět na položené výzkumné otázky a dosáhnout tak vytýčeného cíle.

Nejprve stručně k **zaměření** této práce. V různých odvětvích práva se často setkáváme s touto dualitou – formální a materiální. Pro představu lze poukázat například na formální a materiální prameny práva, formální a materiální pravdu, či formální a materiální obhajobu; pokud bychom se zaměřili přímo na odvětví práva správního, narazíme například na hojně diskutovanou otázku formálního a materiálního určování formy činnosti veřejné správy, na formální a materiální zahájení kontroly apod.

Základní myšlenka stojící za výše popsaným dělením spočívá v tom, že mezi právem stanovenými podmínkami a realitou panuje často napětí. Zatímco přívlastek *formální* vystihuje důraz právě na právem stanovené podmínky (např. formální pramen práva je pouze to, co splňuje příslušné právem stanovené podmínky; formální určení formy činnosti veřejné správy vychází z právem stanoveného označení konkrétní formy činnosti), přívlastek *materiální* nejčastěji mívá na prioritě skutečného obsahu bez ohledu na formální podmínky stanovené právem (např. materiální obhajoba znamená skutečné naplňování smyslu

práva na obhajobu, nikoliv samotnou okolnost, že osoba má či může mít obhájce).

Okamžitě se nicméně nabízí úvaha, že i ony materiální podoby různých právních institutů jsou ve skutečnosti svým způsobem také založeny na podmínkách formálních, jelikož logicky musí být nějakým způsobem poznatelné a popsatelné (pro zřetelnou ilustraci lze poukázat například na dovozované podmínky existence správního rozhodnutí v materiálním smyslu). To lze označit za primární myšlenku stojící na pozadí vzniku tohoto výzkumného záměru, jelikož hledání a strukturování těchto podmínek je úkolem nejenom aplikační praxe, ale rovněž právní doktríny.

Dualitu související přímo s předmětem této disertační práce si lze úvodem zcela obecně představit na příkladu „pekelné váhy“ vyobrazené ve filmovém zpracování známé české pohádky S čerty nejsou žerty. Účelem tohoto zařízení bylo ověřování, že se do pekla dostává pouze ten, jehož (formální) hříchy jsou dostatečně (materiálně) těžké. Ačkoliv jako diváci neznáme zcela přesně mechanismus, na jehož základě váha určuje konkrétní výsledek, věříme, že to dělá správně. Materiální stránka správních deliktů je dle mého názoru právní institut zahalen obdobnou auroou tajemna. Právě touha tuto oblast blíže prozkoumat a podhalit konkrétní mechanismy jejího fungování byla důvodem, proč jsem se rozhodl tématu věnovat v rámci doktorského studia.

Výzkumným *cílem* tedy je představení strukturované „formalizované“ podoby institutu materiální stránky správních deliktů včetně identifikace jeho funkcí, souvisejících problémů a nejasností s návrhem jejich řešení. Zvolený cíl dle mého názoru odpovídá standardně vyžadované úrovni odbornosti u tohoto typu kvalifikační práce, současně jej považuji s ohledem na význam zkoumaného právního institutu za aktuální a pro teorii i praxi potenciálně přínosný. Výsledné závěry totiž mohou být podnětné pro následnou diskuzi na úrovni odborné veřejnosti, popřípadě mohou sloužit jako podklad pro úvahy zákonodárce.

Dílní výzkumné otázky, které v této práci zpracovávám, jsou následující:

1. Jaký je stav poznání ohledně materiální stránky správních deliktů v odborné literatuře?
2. Jaké koncepce týkající se materiální stránky deliktu existují v trestněprávní literatuře a jaká je jejich využitelnost pro správní právo?

3. Jaký je historický původ a účel materiální stránky správních deliktů?
4. Má materiální stránka správních deliktů ústavní povahu?
5. Souvisí funkce materiální stránky správních deliktů s „trestní“ povahou deliktu?
6. Jak lze definovat materiální stránku správního deliktu na úrovni legislativy?
7. Jaké jsou funkce materiální stránky správních deliktů na úrovni legislativy?
8. Jak k materiální stránce správních deliktů přistupuje judikatura správních soudů?
9. Jak k materiální stránce správních deliktů přistupuje správní praxe?
10. Liší se definice či funkce materiální stránky, popřípadě přístup správní praxe k materiální stránce u jednotlivých typů správních deliktů?
11. Lze na základě zodpovězení výše uvedeného formulovat určitá doporučení, jakým způsobem k materiální stránce správních deliktů přistupovat?

Práce je **strukturována** od obecného ke konkrétnímu, přičemž *kapitola 2* slouží jako teoretický úvod do souvislostí zkoumané problematiky. Zařazení této kapitoly považuji alespoň ve zvolené stručné podobě za nezbytné, jelikož na popsání teoretické základy v příslušných dalších pasážích navazují. Následující struktura práce v zásadě reflektuje pořadí dílčích výzkumných otázek. *Kapitola 3* je proto věnována zkoumání současného stavu poznání a jeho analýze, přičemž je zohledněna jak literatura současná a historická, tak literatura učebnicová, komentářová a časopisecká. V rámci samostatné podkapitoly se zaměřuji pouze na trestněprávní koncepcí související se zkoumaným institutem. Vzhledem k tomu, že zmíněná podkapitola nemá ve vztahu k výzkumnému cíli klíčový význam, ale přesto ji považuji za podstatný doplněk pro ucelenější zpracování zvolené problematiky, akcentuji v ní přehledový přístup. Následující *kapitola 4* je věnována pátrání po historickém původu materiální stránky správních deliktů, nicméně vzhledem k (nehistorickým) ambicím práce se jedná spíše o exkurz strukturovaný chronologicky od vybraných nejstarších právních úprav po tu předcházející právní úpravě aktuálně účinné. *Kapitola 5* je věnována materiální stránce přestupku. Zaměření celé kapitoly pouze na tento typ správního

deliktu považuji za vhodné vzhledem k tomu, že přestupková právní úprava je mezi všemi správními delikty nejpropracovanější. Ve vztahu k materiální stránce jiných správních deliktů tedy slouží jako kapitola výchozí, jelikož učiněné závěry jsou využity a ověřovány i při zkoumání méně detailních úprav jiných správních deliktů. Tato kapitola je zejména členěna do několika hlavních podkapitol, přičemž v první z nich vyslovuji úvahu nad ústavní povahou materiální stránky správního deliktu. Přestože jde o obecnější úvahu, rozhodl jsem se ji s tímto upozorněním z důvodu přehlednějšího členění práce zařadit do kapitoly věnované pouze přestupkům. Další podkapitoly jsou věnovány analýze materiální stránky přestupku na zákonné úrovni, analýze judikaturního přístupu k tomuto institutu ve vztahu k přestupkům a analýze vzorku relevantní správní praxe. Následující závěrečná kapitola 6 je věnována zbývajícím (jiným) správním deliktům a její základní rozdělení na jednotlivé podkapitoly vychází z typologie jiných správních deliktů. Tato kapitola v zásadě bezprostředně obsahově navazuje na kapitulu předchozí, jelikož jak bylo uvedeno z tam učiněných zjištění vycházím a zkouším je ověřovat (případně upravovat) v kontextu právní úpravy, judikatury a správní praxe týkající se příslušných jiných správních deliktů. Závěr práce obsahuje shrnutí zjištění vztahujících se k dílčím výzkumným otázkám a podstatná závěrečná doporučení.

Pro úplnost ke struktuře práce dodám, že původní záměr zařadit do disertační práce podrobnější komparační část s francouzskou právní úpravou, kterou jsem vybral s ohledem na dříve absolvovaný zahraniční studijní pobyt, jsem nakonec opustil. Ačkoliv jsem se nezaměřoval pouze na poměrně známou trestněprávní rovinu, tak jsem nakonec dospěl k závěru, že zamýšlená komparace nemá hlubší smysl a potenciál, jelikož jsem nenalezl obdobný institut.¹

¹ Okrajově uvedu pouze dvě související poznámky. Materiální *element* je ve francouzské trestněprávní úpravě termín označující objektivní stránku skutkové podstaty a trestné činy jsou členěny na tři podtypy, přičemž jeden z nich je označován jako „přestupky“. Nicméně stále se jedná o kategorii trestného činu, na kterou se uplatní specifická pravidla. Správní právo trestní je systémem odlišný. Podrobněji srov. Jacopin, S. *Droit pénal général*. Le Mesnil-sur-l'Estrée: Bréal, 2015, s. 69 a násl., 269 a násl.; Guyomar, M. *Les sanctions administratives*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2014.

K **metodologii** uvádím následující. Dle formulovaných výzkumných otázek se může zdát, že předkládaná disertační práce je převážně popisného charakteru, nicméně při hledání odpovědí na všechny dílčí výzkumné otázky se pokouším o obohacující analytický přístup,² tudíž příslušné pasáže práce zasazuji do širších vzájemných souvislostí, doplňuji je o své postřehy, kritické názory a případné návrhy *de lege ferenda*.

K realizaci výzkumného cíle jsem výše nadefinoval několik dílčích výzkumných otázek, jejichž zodpovězením bude vytýčený cíl ve sledovaném rozsahu obsahově pokryt. Práce začíná za využití primárně deskriptivní metody, jelikož nejprve rekapituluji základní teoretická východiska, aniž bych měl primární záměr je hodnotit a dávat do souvislostí. I v této části nicméně ve vhodných případech používám analytický přístup, jehož prostřednictvím zařazuji problematiku do širších souvislostí. U dalších kapitol jsem nejprve realizoval rozsáhlé rešerše v odborných pramenech (dle zaměření kapitoly – literatura, legislativa, judikatura), čímž jsem získal základní informace ke zpracování jednotlivých částí. Získané poznatky jsem následně zejména analyzoval a následně jsem byl schopen za případného využití metody syntézy a metody deduktivní formulovat příslušné dílčí závěry, které jsou v průběhu práce ověřovány, případně zpřesňovány a následně formulovány do závěrečných doporučení. Uvedené metody jsou doplňovány také o metodu komparační, jejímž prostřednictvím ve vhodných případech poukazuji na odlišnosti či podobnosti s jinými právními instituty, jinými právními odvětvími a jinými správními delikty navzájem, což rovněž přispívá k formulaci závěrů a argumentační podpoře. Pro další argumentační posílení práce jsem využil i metodu ověřování vyslovených tezí prostřednictvím jejich aplikace na vybrané příklady.

Určitý metodologický deficit práce by mohl být spatřován v zařazených analýzách správní praxe. K tomu uvádím, že předkládanou disertační práci vnímám jako zejména práci doktrinální, nicméně jsem veden i záměrem ověřit výzkumný potenciál případných praktičtější orientovaných prací. Protože nejde o těžiště práce, zařadil jsem části, v nichž získané vzorky relevantní správní praxe analyzuji, spíše okrajově. Vzhledem k tomu, že v těchto částech jde pouze o pilotní zkoumání,

² Bobek, M. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*. 2016, č. 6, s. 4-7.

jsem si vědom toho, že na takovém základě lze vyslovit pouze zobecnitelné předpoklady, nicméně z hlediska popsaného záměru to považuji za dostatečné.

Shrnu-li výše uvedené, tak aplikovaný postup vědecké práce z metodologického hlediska spočívá v kombinaci metod, které jsou v obdobném typu prací běžně využívány, zvolené tak, aby jejich souhrnným působením byl naplněn výzkumný cíl.

Jako rozhodný okamžik pro určení právní úpravy účinné v době zpracování této práce je zvolen den 31. 12. 2021.

2 Veřejnoprávní trestání a související teoretický základ

Tato kapitola slouží jako veskrze obecný doktrinální úvod do problematiky, které se v této práci věnuji. Jde o kapitolu cíleně převážně deskriptivní povahy, jelikož jejím hlavním účelem je pouze nastolení několika základních teoretických východisek, zdůraznění významu trestněprávní literatury a ujasnění používané terminologie. Pokouším se přitom postupovat od nejobecnějšího ke konkrétnímu.

Nejprve se proto stručně zmiňuji o (dvojím) systému veřejnoprávního trestání v právním řádu České republiky. Při této zmínce se zaměřuji nejenom na základní pojmovou odlišnost, ale rovněž stručně popisuji, v čem jsou si oba systémy naopak podobné a co z toho vyvozují pro nyní předkládanou práci. Dále v této kapitole nastiňuji obecné podmínky uplatnění správněprávní odpovědnosti a zmiňuji i typologii správních deliktů zahrnovaných do správního práva trestního.

V této kapitole se naopak detailně nevěnuji vývoji právní úpravy, jelikož tuto oblast považuji za samostatný dílčí výzkumný cíl a detailně ji rozbírám na pozdějším místě této práce.

Jak napovídá název kapitoly, nejobecnějším pojmem, od kterého se předmět této práce odvíjí, je **veřejnoprávní trestání**. Pojem nemá univerzálně platnou definici a v intencích této práce jej chápu jako zastřešující označení pro uplatňování *trestněprávní* a *správněprávní* odpovědnosti. Myslitelné by bylo podřazení i dalších typů veřejnoprávních odpovědností (dle ústavního práva či dle mezinárodního práva veřejného³), nicméně ty jsou svou povahou oproti výše zmíněným druhům značně specifické a dle mého názoru je není vhodné řadit do společné kategorie. Veřejnoprávní trestání se vyznačuje zejména represivním působením, což je asi základní odlišností od soukromoprávní odpovědnosti, která má naopak výlučnou reparační povahu, s čímž souvisí nutnost vzniku újmy (nepostačuje pouhá hrozba jejího vzniku).

³ K podstatě těchto odpovědností srov. Filip, J. *Ústavní právo České republiky (Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR)*. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 43 a násl. Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 123 a násl., 254 a násl.

Veřejnoprávní trestání stejně jako jakákoliv jiná veřejná moc může být realizováno pouze v rámci zákona (vč. ústavního zákona) a v souladu s ním. Jelikož jde současně o jednu z forem omezování základních práv a svobod, musí být šetřena jejich podstata a smysl.⁴ V tomto kontextu se u systémů veřejnoprávního trestání hovoří o tzv. principu *ultima ratio*, označovaném též jako princip subsidiarity.⁵

Vzhledem k tomu, že v předkládané práci na řadě míst vycházím i z **trestněprávní literatury**, považuji předem za potřebné alespoň stručně zdůvodnit, proč ji považuji za relevantní. Na první pohled se může zdát, že spolu oba systémy nijak nesouvisí, jelikož ustanovení ústavního pořádku, která obsahují klasické trestněprávní záruky⁶ [*nullum crimen (poena) sine lege*; presumpce nevinny; právo na obhajobu (sdělení obvinění, přiměřený čas, obhájce, odepření výpovědi); *ne bis in idem*; posuzování trestnosti činu dle pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější], hovoří pouze o „trestném činu“, „trestech“ či „trestním řízení“ (obdobně je problematika upravena i na mezinárodní úrovni⁷). Opak je však pravdou a mezi oběma systémy existuje *styčná plocha*.

K interpretačnímu překonání rozdílných vnitrostátních kategorizací veřejnoprávních deliktů slouží tzv. *Engelova kritéria*,⁸ která ve své

⁴ Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“). Srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, IV. ÚS 469/04.

⁵ Srov. Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 41. Někteří autoři tyto pojmy neztotožňují a vyvozují mezi nimi určitý vztah. Srov. Kratochvíl, V. Příklad, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). *Právník*. 2015, č. 7, s. 544. Dle mého názoru je podstata obou pojmů stejná.

⁶ Čl. 39 a 40 Listiny.

⁷ Srov. zejména čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášena sdělením č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), a čl. 2 až 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

⁸ Název má svůj původ v označení klíčového případu *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, č. stížností 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

judikatuře vymezil Evropský soud pro lidská práva. Tato kritéria jsou ustáleně využívána při posuzování, zda konkrétní „delikt“ či „sankce“ má trestní charakter, nebo nikoliv. Kladné posouzení této otázky s sebou přináší výše zmíněné „trestněprávní bonusy“,⁹ které příslušné řízení musí garantovat a respektovat.

Tato kritéria jsou tři a první z nich spočívá v zařazení daného skutku ve vnitrostátním právním řádu. Pouze v případě, že již v této fázi odpovíme na otázku kladně, tak lze „test“ ukončit a vzhledem k vnitrostátnímu zařazení skutku mezi „trestní“ delikty, není třeba vyhodnocovat další kritéria. Jinými slovy řečeno, vnitrostátní kvalifikace je určující kritérium pouze v případě, že by vedla k vyššímu standardu ochrany, v opačném případě je třeba pokračovat ve zkoumání následujících kritérií.

Druhé kritérium spočívá v posouzení „povahy deliktu“ a třetí kritérium spočívá v posouzení „přísnosti“ sankce. Při zkoumání těchto kritérií se uplatní několik hledisek a na jejich základě lze dospět buď k tomu, že trest či řízení mají převažující povahu obecně represivní nebo naopak převažuje povaha jiná (zejména kompenzační nebo preventivní). V těchto krocích je zejména hodnoceno hledisko, zda se daného deliktu může dopustit kdokoliv, nebo se vztahuje pouze na újeji vymezenou skupinu osob, popř. zda pachatelé hrozí v konečném důsledku i (nikoliv zanedbatelný) trest odnětí svobody.

Právě z důvodu výše uvedených kritérií bylo správní právo trestní považováno za *součást* trestního práva v širším smyslu – v moderní judikatuře správního soudnictví se takové závěry objevují jakožto reakce na mezerovitou právní úpravu správních deliktů.¹⁰ Judikatura však dále

⁹ Pojem používá autor Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Wolters Kluwer, 2012, s. 64 a násl., 321 a násl.

¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, čj. 6 As 23/2005-66, v němž je situace popsána následovně. *Právní úpravy v oblasti správního trestání za tzv. jiné správní delikty jsou dlouhodobě legislativně deficitní a nepamatují na řadu zvláštností, jimiž by měl být proces vedoucí k uložení trestu doplněn oproti běžným pravidlům správního řízení. Byla to tedy v minulosti především judikatura správních soudů, která správní orgány vedla takovým směrem, aby záruky spravedlivého procesu, jak jsou koncipovány v našem ústavním pořádku, ale i v Úmluvě, jež musejí být aplikovány i na oblast správního trestání, byly naplněny i za této často legislativně nevyhovující situace.*

dovozovala nejenom nutnost garantovat procesní záruky (vyplývající z Listiny a Úmluvy, jak bylo uvedeno výše), ale zároveň se postavila za to, aby v případě správních deliktů byly zohledňovány i *obecné principy trestnosti* uplatňované v trestním právu.¹¹

Vzhledem k tomu, že vztah správního práva trestního k trestnímu právu lze označit za vztah *kooperace*,¹² tak mám za to, že teoretické pasáže trestněprávních pramenů lze považovat za bezpochyby relevantní, přičemž jejich využití jsem na řadě míst této práce považoval za vhodné a opodstatněné (v některých případech i za nezbytné).

2.1 Delikty soudně trestné a správněprávně trestné

Jak bylo naznačeno, problematika veřejnoprávního trestání není v právní úpravě České republiky jednotná, jelikož se štěpí do dvou relativně samostatných právních odvětví – jedna linie veřejnoprávní odpovědnosti je realizována v rámci (soudního) *trestního práva* a druhá v rámci *správního práva*. Správní právo (oproti trestnímu právu) není

Obdobně ve vztahu ke správním deliktům (obecně) např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73. Výslovně o přestupku hovoří např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39.

¹¹ Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, je uvedeno, že *věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí 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. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu, která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva „trestním obviněním“ ve smyslu svého čl. 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotněprávní garance).*

¹² Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12–13.

zaměřeno výlučně na problematiku uplatňování odpovědnosti a upravuje širší škálu společenských vztahů. Pro účely této práce je přesnější hovořit pouze o jeho výseči označované jako *správní právo trestní*.¹³ Vzhledem k uvedené dualitě neexistuje obecný pojem veřejnoprávního deliktu, který by zakládal veřejnoprávní odpovědnost, ale obě zmíněná odvětví mají svůj vlastní zastřešující delikt, který je dále členěn na konkrétní typy.

V trestním právu označujeme tento základní delikt jako **trestný čin**. Účinné trestní právo jej výslovně definuje na zákonné úrovni jako *protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*.¹⁴ Trestné činy se dělí na *zločiny* a *přečiny*, přičemž u zločinů můžeme rozlišovat ještě speciální podkategorii *zvláště závažného zločinu*.¹⁵ Na zákonné úrovni nalezneme i projev subsidiarity trestní represe, jelikož *trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*.¹⁶ Nad tím, co se rozumím „jiným právním předpisem“ nepanuje mezi odbornou veřejností univerzální shoda – já se jednoznačně ztotožňuji s tím názorem, že by z povahy věci mělo jít o jiný „veřejnoprávní“ předpis, tj. předpis z oblasti správního práva trestního.¹⁷

Pro úplnost dodávám, že za předchozí právní úpravy (účinná do dne 31. 12. 2009) byla definice trestného činu konstruována odlišně a šlo o *pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a jehož stupeň nebezpečnosti nebyl nepatrný*.¹⁸

Ve správním právu trestním hovoříme obecně o **správním deliktu**, který však oproti trestnímu právu není na zákonné úrovni nijak de-

¹³ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Doplněk, 2012, s. 43.

¹⁴ Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

¹⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 a 4 trestního zákoníku.

¹⁶ Ustanovení § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁷ Srov. Kotlán, P. Princip subsidiarity trestní represe a judikatura Nejvyššího soudu. *Dny práva 2017*, s. 149–152. Novotný, O. Trestný čin. In: Šámal, P. et al. *Trestní právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 111.

¹⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon (dále jen „trestní zákon“).

finován a blíže není zákonem upravena ani diferenciací správních deliktů. Tyto otázky jsou proto vyvozovány pouze na doktrinní úrovni, s čímž je samozřejmě spjata existence různých pohledů na věc odvíjejících se od konkrétního autora, který danou definici/klasifikaci předkládá.¹⁹

Mám za to, že z hlediska definice lze v té nejobecnější rovině správní delikt označit za *protiprávní čin (stav) postižitelný dle norem správního práva*.²⁰ Vzhledem k pestré škále společenských vztahů, na které dopadají právní normy správního práva, je v tomto odvětví obsažena i řada postihů (sankcí), které nemají represivní povahu, ale jsou primárně povahy reparační (tzv. obnovující).²¹ To uvádím spíše pro úplnost, jelikož v této práci vycházím z tradičního doktrinního členění správních deliktů zařazovaných do odvětví správního práva trestního (v užším smyslu), u nichž se předpokládá spíše uplatňování sankce represivní povahy – jde o *přestupky* a správní delikty *disciplinární, pořádkové a platební*.²²

¹⁹ Různorodost doktrinní klasifikace správních deliktů však byla aktuální zejména za účinnosti předchozí právní úpravy (účinná do dne 30. 6. 2017), kdy existovala pestřejší škála tzv. „jiných správních deliktů“. Problematika je stručně a přehledně shrnuta v Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 142–143 a v tam uvedené literatuře.

²⁰ Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 387–390. Autor uvádí, že odpovědnost za správní delikty je správněprávní odpovědností a přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem.

²¹ Skalka, T. O netrestních právních sankcích ve veřejné správě. In: Skulová, S., Svoboda, T., Janovec, M. (eds). *Cofola 2019 - Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 14–19.; Bahýľová, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In: *Cofola 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 963 a násl.

²² Poslední tři kategorie správních deliktů mají specifickou povahu a lze se setkat s jejich označením za „nepravé“ správní delikty. Srov. Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017* [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?0=7&CT=555&CT1=0>; Citovaná důvodová zpráva však pro tento závěr nenabízí žádné zdůvodnění, na což poukazují Matěj, P., Ondráčková, V. *Kodex správního práva trestního. Trestněprávní revue*. 2016, č. 11–12, s. 254.

2.2 Znaky skutkové podstaty správního deliktu

Z teorie práva víme, že právní norma jakožto „*molekulární jednotka právního řádu*“ má svou logickou strukturu sestávající v úplné podobě ze tří prvků, které jsou tradičně nazývány jako hypotéza, dispozice a sankce. *Hypotéza* je podmínkou, která musí být splněna, aby se uplatnilo dané normativní pravidlo (ať již ve formě příkazu, zákazu či dovolení) nazývané *dispozice*. Při nastoupení podmínek stanovených hypotézou a současném nesplnění související dispozice přichází na řadu *sankce*, jakožto normativní následek s tímto stavem spojený.²³ Právní norma v úplné podobě má tedy vždy dvě části – podmiňující (skutkovou) a podmíněnou (důsledkovou). Dle výskytu či absence jednotlivých prvků této struktury potom nazýváme právní normy jako podmíněné/nepodmíněné a perfektní/imperfektní.²⁴

„Sankční“ skutková podstata čistě formálně vzato ve svém textovém vyjádření neuvádí konkrétní pravidlo chování, ale popisuje přímo (protiprávní) stav, při jehož dosažení má následovat sankce. Optikou výše uvedeného je taková skutková podstata vlastně tvořena hypotézou (podmiňující skutková část) a sankcí (podmíněná důsledková část). Hovoří se proto o tom, že hypotéza a dispozice u sankčních norem splývají v jeden logický prvek.²⁵ Tuto strukturu lze jinou optikou označovat také jako hypotézu a dispozici, jelikož sankce je u tzv. ochranných právních norem v podstatě jediným obsahem dispozice.²⁶

Skutková podstata tedy představuje zákonné vyjádření podmínek, při jejichž naplnění dojde k realizaci příslušného následku – v případě

²³ Označení sankce v sobě nese náznak toho, že půjde o právní následek negativní, někteří autoři ho proto nahrazují i pojmem „právní následek“. Srov. Knapp, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 41–44.

²⁴ Srov. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 153–156. V. Knapp poukazuje na nepřesnosti spojené s tímto tradičním učením o třech prvcích právní normy, ale současně jej považuje za vhodné z pedagogického hlediska. Zevrubný rozbor struktury právní normy dalece přesahující potřeby této práce mohou zájemci nalézt zde: Knapp, V. Právní normy. In: Knapp, V. et al. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983, s. 38–60.

²⁵ Jde o tzv. "hypotetickou dispozici". Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 189.

²⁶ Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 104–105.

skutkové podstaty správního deliktu dojde k uplatnění tzv. správně-právní odpovědnosti.²⁷ Trestní teorie věnuje těmto podmínkám hlubší pozornost²⁸ a člení je na tzv. znaky skutkové podstaty.

Znak označovaný jako **subjekt** vyjadřuje podmínky související s pachatelem správního deliktu. V rámci tohoto znaku je posuzována zejména deliktní svéprávnost daného pachatele, dále může jít o posouzení toho, zda se pachatel nachází v příslušném postavení (zda jde například o „dovozce“).

Znak označovaný jako **subjektivní stránka** vyjadřuje podmínky související se zaviněním. V rámci tohoto znaku je posuzován vnitřní psychický vztah pachatele k naplnění znaků skutkové podstaty, který může nabývat dvou relevantních podob – úmysl nebo nedbalost. Další související podmínky mohou spočívat v pohnutce, motivu apod. Odpovědnost založená na zavinění se nazývá odpovědností *subjektivní*. Tato podoba však není jediná, v případě, že zavinění není pro splnění podmínek odpovědnosti relevantní, jde o odpovědnost *objektivní* (absentuje-li možnost liberace, nazývá se odpovědností absolutní).²⁹ Na kvalitu zavinění (je-li skutkovou podstatou vyžadováno) má vliv výskyt omylu, a to buď skutkového (tj. omyl ohledně jednání samotného) nebo právního (tj. omyl ohledně protiprávnosti jednání).

Znak označovaný jako **objekt** vyjadřuje podmínky související s chráněným společenským zájmem. Přestože nebývá ve skutkových podstatách výslovně vyjádřen, je potřebné se jím za pomoci interpretace zabývat a zkoumat ho, jelikož slouží k ujasnění toho, co má být smyslem dané skutkové podstaty.³⁰ Rozdíly v objektu jsou ostatně tím nejzřetelnějším parametrem, na jehož základě je vystavěno podrobnější členění správních deliktů. Dělit je můžeme na *obecný* (u správních deliktů převažuje obecný zájem na ochraně chodu veřejné správy), *druhový* (společný pro skupinu správních deliktů), *individuální* (u jednotlivé

²⁷ K pojmu blíže srov. Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 16-17.

²⁸ Srov. Novotný. *Trestný čin*, s. 91 a násl.

²⁹ Konceptu objektivní (a absolutní) odpovědnosti jsem se věnoval zevrubněji v konferenčním příspěvku Scheuer, J. Několik poznámek k vlivu reformy správního trestání na správněprávní odpovědnost nejen v právu životního prostředí. In: Kyselovská, T. et al. (eds). *Cofola 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017.

³⁰ Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 233.

skutkové podstaty) a *konkrétní* (u konkrétního správně-deliktního jednání). Odlišovat je třeba pojem předmět, který označuje hmotný předmět útoku.³¹

Znak označovaný jako **objektivní stránka** vyjadřuje podmínky související se skutkovým průběhem, resp. tento znak vyjadřuje požadavek, co se má z hlediska skutkového odehrát. Pojem skutek je však širší (skutek totiž nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu). Obligatoriamente se tento znak skládá z (protiprávního) jednání a následku, které musí být vzájemně provázány příčinnou souvislostí. *Jednání* je projevem vůle pachatele správního deliktu ve vnějším světě, ať již ve formě konání nebo opomenutí.

Jak naznačeno, už na tomto místě bych přiřadil i podmínku *protiprávnosti*, ač je řadou autorů vyčleňována zvlášť, protože jde o atribut společný všem deliktům.³² Myslím si však, že izolace protiprávnosti do samostatné kategorie nemá praktický význam.³³ Požadavek protiprávnosti plyne na nejobecnější úrovni z ústavního pořádku³⁴ a úzce souvisí pouze s objektivní stránkou deliktu (resp. lépe řečeno s její částí – jednáním). Protiprávnost totiž popisuje určitou kvalitu jednání. Pokud aspekt protiprávnosti chybí, tak jednání ani při naplnění ostatních znaků skutkové podstaty nemůže vést (resp. dostačovat) k uplatnění odpovědnosti – takový úkaz lze označovat (pouze) jako „*čin jinak trestný jako správní delikt*“. Jelikož znaky skutkové podstaty je nutno vykládat komplexně (tj. s přihlédnutím k obecným či společným ustanovením, ale i s přihlédnutím k ústavnímu pořádku), tak mám za to, že je vhodnější vnímat podmínku protiprávnosti v naznačeném kontextu.

Na zmíněný atribut mají vliv tzv. *okolnosti vylučující protiprávnost*, jejichž prostřednictvím je zohledňována absence společenské škodlivosti (naopak může jít o jednání společensky prospěšné).³⁵ V důsledku

³¹ Kratochvíl, V. *Trestní právo hmotné: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 270–271.

³² Např. Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96.; Kopecný, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 255. Vetešník, P. In: Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 47–48.

³³ Odlišně Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 187.

³⁴ Čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny – *každý může činit, co není zákonem zakázáno, nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*.

³⁵ Srov. Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 335–336.

jejich naplnění bude jednání splňovat takřka všechny znaky dané skutkové podstaty mimo znak protiprávnosti. Na nejobecnější úrovni je touto okolností výkon dovoleného/příkazaného konání/opomenutí,³⁶ mezi další tradiční „podtypy“³⁷ patří nutná obrana, krajní nouze apod.

Následek je porušením individuálního objektu správního deliktu a je primární okolností, která dává jednání společensky škodlivý obsah.³⁸ Následek (stejně jako objekt) nebývá ve skutkové podstatě výslovně uveden, nicméně vyplývá z povahy správního deliktu. Spočívá v porušení nebo ohrožení chráněného zájmu a dle vyžadované intenzity zásahu lze správní delikty členit na poruchové a ohrožovací. Zároveň je třeba odlišovat pojem účinek, který popisuje změnu na předmětu útoku.

Příčinná souvislost představuje spojku mezi jednáním a následkem. Při posuzování této podmínky se vychází z tzv. teorie podmínky (jednání je podmínkou následku – resp. bez jednání by následek nenastal, nebo ne takovým způsobem), jejíž „tvrdost“ je zjemňována prostřednictvím tzv. umělé izolace jevů (zaměření pouze na právně relevantní příčinu a následek), gradace příčinné souvislosti (zohledňování významu dalších spolupůsobících příčin) a konceptem přerušení příčinné souvislosti (zohlednění toho, že se určitá právně relevantní příčina nachází mimo sféru pachatele).³⁹

Výše uvedené podmínky ve svém souhrnu představují tzv. *formální* znaky správního deliktu. Vedle nich se hovoří ještě o tzv. *materiálním* znaku, který představuje podmínku **společenské škodlivosti** a jehož zkoumání je věnována celá tato práce. Na dalších řádcích jsem si osvojil termín materiální „stránka“, který považuji v kontextu obsahu práce za

³⁶ To vyplývá z legální licence – *každý občan může činit, co není zákonem zakázáno* (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny). Dovolení či příkaz přitom může být *explicitní* (např. oprávněné užití zbraně), *implicitní* (např. zákaz provést hotovostní úhradu převyšující určitou částku implicitně obsahuje dovolení provést hotovostní úhradu v částce nižší) nebo *tacitní* (zde je základem pouze legální licence; pokud žádná právní norma nezakazuje např. nošení slunečních brýlí, je to dovoleno).

³⁷ Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 337. Autorka zde vychází z názoru vyjádřeného v článku Klupal, V. Svolení poškozeného jako okolnost vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*. 2005, č. 10, s. 260.

³⁸ Srov. Kratochvíl. *Trestní právo hmotné*, s. 267–268.

³⁹ *Ibid.*, s. 250 a násl.; Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 239 a násl.

výstižnější, nicméně jej vnímám jako obsahově shodný s označením materiální „znak“.

3 Současný stav zkoumané problematiky v odborné literatuře

V této kapitole se zaměřuji na nalezení odpovědi na dílčí výzkumnou otázku, jak je problematika materiální stránky správních deliktů (jejich společenské škodlivosti) zpracována v literatuře z oboru správního práva trestního. Kapitola má proto charakter přehledového shrnutí názorů objevujících se v učebnicové literatuře, v monografiích a v časopisecké literatuře.

Za účelem ucelenějšího zpracování problematiky, resp. zejména pro doplnění širšího kontextu k úvahám o materiální stránce veřejno-právního deliktu je tato kapitola dále obohacena i o výběrový přehled doktrinálních názorů a konceptů rozpracovaných v oboru (velkého) trestního práva.

3.1 Literatura z oboru správního práva trestního

Před tím, než bude rekapitulována „aktuální“ odborná literatura, je záhodno alespoň stručně shrnout, jakou pozornost věnovali materiální stránce správního deliktu významné **historické** (zejména prvorepublikové) autority oboru správního práva. Zaměřil jsem se na jejich stěžejní komplexní díla, která mají na první pohled spíše učebnicový charakter, nicméně obsahově je považuji za velmi hodnotná, jelikož představují v podstatě shrnutí klíčových úvah a myšlenek konkrétního autora (a mnohdy i přehled myšlenek autorů jiných).

Při studiu těchto pramenů jsem dospěl k závěru, že se autoři ve svých dílech mnou zkoumané stránce správních deliktů věnovali výlučně v souvislosti s úvahami, které se týkaly *rozlišování* mezi správním právem trestním a soudním právem trestním, popř. mezi deliktem správním (policejním) a soudním.⁴⁰ O názorovou pestrost v této otázce

⁴⁰ Srov. Pražák, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř, 1905, s. 211 a násl.; Weyr, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právnický, 1922, s. 105 a násl.; Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha: Orbis, 1932, s. 105–110.; Pošváb, J. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha: Orbis, 1936, s. 44–55.; Hoetzel, J.

nebyla nouze,⁴¹ nicméně již v této době se objevují názory, které hledání obecně platné doktrinální hranice mezi těmito odpovědnostními systémy a delikty považují za zbytečné, jelikož uspokojivě nelze nalézt žádný jiný rozdíl než kompetenční.⁴²

Na následujících řádcích již uvádím detailnější přehled relevantních závěrů z **aktuální** učebnicové, komentářové a časopisecké literatury. Mou snahou bylo primárně zmapovat zdroje relevantní pro účinnou právní úpravu, nicméně v určitém rozsahu rekapituluji i (stále) relevantní závěry literatury předchozí.

Autor P. Mates uvádí,⁴³ že společenská škodlivost (resp. materiální stránka) není legálně definována a spočívá v tom, *co je v rozporu s účelem právního řádu*. Jinými slovy tato škodlivost vyjadřuje skutečnost, že čin poškozuje nebo ohrožuje zájmy, které jsou *ve společnosti chráněné*. Její existence úzce závisí na posouzení individuálních okolností (i s přihlédnutím k možným sankcím) a pokud absentuje, nemůže jít o přestupek.

K praktickým významům tohoto institutu uvádí, že jednak umožňuje *odlišit* přestupky od trestných činů a jednak v případě *bagatelních přestupků* funguje jako korektiv zajišťující, že přestupková odpovědnost bude aplikována výlučně, je-li to společensky *nutné a efektivní* (jinými slovy nelze stavět rovnítko mezi porušení právního předpisu a spáchání přestupku).

V době, kdy byl vydán významný pravidelně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu zaměřený na otázku materiální stránky

Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1937, s. 371 a násl.

⁴¹ J. Hoetzel rekapituluje řadu názorů, které předkládá jako „*doklad rozháranosti teorie*“.

⁴² „*Bylo vyčerpáno velmi mnoho zbytečného úsilí k tomu, aby se rozřešila otázka, které delikty náleží soudnímu právu trestnímu a které správnímu právu trestnímu.*“ Merkl. *Obecné právo správní. Díl druhý*, s. 105, 110. Dále Pošváf. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*, s. 35 a násl. Při zkoumání povahy deliktů se může rozdíl jevit „*namnoze zcela nahodilým*“. Weyr. *Československé právo správní. Část obecná*, s. 106.

⁴³ Mates, P. et al. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 61–63.

přestupku, publikoval uvedený autor i jeho odborný komentář.⁴⁴ Význam rozsudku spatřuje zejména ve zdůraznění *materiálního pojetí* přestupků a nutnosti uplatňovat represivní prostředky pokud *jiné nástroje nepostačují*. Autor zároveň naznačuje, že závěry rozhodnutí soudu jsou uplatnitelné i po rekonstrukci trestního práva, která změnila pojetí trestného činu (tj. po dni 31. 12. 2009).

Autorka H. Prášková přestupkovou odpovědnost a její materiální *pojetí* staví⁴⁵ do kontrapozice oproti formálnímu *pojetí* trestného činu. Shodně jako P. Mates upozorňuje na to, že nepostačuje naplnění v zákoně uvedených znaků, ale čin musí být zároveň v *určitém minimálním stupni společensky škodlivý*. Společenskou škodlivost přitom dále klasifikuje na *obecnou* (odlišení např. přestupků a trestných činů), *typovou* (odlišení např. zločinů a přečinů) a *konkrétní* (v konkrétním případě). *Představa zákonodárce* o typové závažnosti skutkové podstaty je promítnuta do *rozpětí pro uložení sankce*, přičemž aplikující orgán uloženou sankcí určuje, kde se v rámci typové společenské škodlivosti nachází konkrétní společenská škodlivost. Upozorňuje, že existují-li o materiální stránce *pochybnosti*, je nutno zabývat se jí v *odůvodnění*. Obdobně jako P. Mates upozorňuje na dvojí význam tohoto institutu. Na jiném místě autorka uvádí,⁴⁶ že by bylo v rozporu se zákonem (právní jistotou a subsidiaritou trestní represe), kdyby adresát práva odpovídal za jakékoliv i *sebenepatrnější porušení* právních povinností, jelikož porušení práva musí být určitým způsobem *kvalifikované*, musí mít určitou kvalitu a minimální intenzitu.

V monografiích se autorka materiální stránce přestupků věnuje oproti ostatním autorům rozsáhleji. Mimo jiné poukazuje na názorový proud, který rozlišoval mezi *nebezpečností* (pojem spojoval s trestnými činy) a *škodlivostí* (pojem spojoval s přestupky), jakožto nižší mírou „závažnosti“. Materiální stránka má představovat pro aplikační orgán hodnotu/cíl/účel, přičemž zásadní význam má při posuzování *hraničních případů*, jeho zdůvodnění musí být individualizované na konkrétní případ.⁴⁷ Autorka zároveň uvádí, že společenská škodlivost je prvotní

⁴⁴ Mates, P. Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence*. 2010, č. 4, s. 37–39.

⁴⁵ Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 98–100.

⁴⁶ Prášková, H. Správní trestání. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2016, s. 294–296.

⁴⁷ Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 196–208.

a je důvodem, proč právní úprava daný čin zakazuje. Zastává rovněž názor, že společenská škodlivost stojí *mimo znaky* skutkové podstaty.⁴⁸

Autor P. Průcha uvádí,⁴⁹ že společenská škodlivost přestupku byla obsažena i v předchozím vymezení pojmu přestupku, přičemž aktuální právní úprava se v tomto ohledu zásadně neodlišuje. Společenská škodlivost koresponduje s *vymezením* uvedeným v *trestním zákoníku* a poměr mezi trestnými činy a přestupky je obecněji *determinován zásadou subsidiarity* trestní represe. Ve své učebnici autor uvádí,⁵⁰ že společenská (v tehdejší terminologii) nebezpečnost je *obecným zákonným znakem* skutkové podstaty přestupku.

Kolektiv autorů D. Bohadlo, L. Potěšil a J. Potměšil uvádí,⁵¹ že k odpovědnosti za přestupek je nutné dosažení relevantní míry společenské nebezpečnosti, která činí skutek společensky *nepřijatelným, nežádoucím a hodným postihu*. Správní orgán dle autorů musí posoudit, zda je jednání *neškodné*, případně "pouze" *nevhodné a nezdvořile*, nebo ho již nelze přejít a je třeba veřejnoprávně zasáhnout. Rovněž konstatují, že materiální stránku je možné aplikovat i z důvodů praktických, jelikož (tehdejší) procesní úprava správního trestání neumožňovala vyloučení postihu "nezávadných" jednání. Dle společenské škodlivosti lze přestupky *dělit* na poruchové a ohrožovací.

Autor L. Potěšil se problematice navíc věnoval zevrubněji ve dvou úžeji zaměřených článcích.⁵² Zmínit je třeba zejména identifikaci tří myslitelných přístupů k materiální stránce přestupku v odůvodnění rozhodnutí. *Obligatorní hodnocení* bude mít místo zejména u hraničních případů; o *přítomnosti ve znacích formálních* lze hovořit naopak u „nehraničních“ případů; materiální stránku jako *korektiv* založený na přítomnosti dalších významných okolností označuje autor za ideální a kompromisní. Pokud zvláštní okolnosti absentují, společenská škodlivost jednání se předpokládá, přičemž dle autora by tento předpoklad měl být učiněn na základě kritéria *zjevnosti a očividnosti* (z pohledu

⁴⁸ Ibid., s. 185–187.; Srov. Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 96.

⁴⁹ Průcha, P. Pojem přestupku v nové právní úpravě. In: Frumarová, K. et al. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 24–26.

⁵⁰ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*, s. 396.

⁵¹ Bohadlo, Potěšil, Potměšil. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, s. 34–36.

⁵² Potěšil, L. K vybraným otázkám materiálního znaku přestupku. *Justičná revue: časopis pre právnú prax*. 2015, č. 8–9, s. 1052–1062.; Potěšil, L. Materiální stránka správních deliktů v odůvodnění rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2016, č. 21, s. 732–737.

běžného člověka). Dále uvádí, že se jedná o přístup nejlépe vystihující podstatu materiální stránky, která spočívá v zabránění *přijímání absurdních* či *nespravedlivých řešení*. Tímto způsobem naplňuje požadavek subsidiarity trestní represe a vnáší *prvek rozumnosti*.

S výše uvedenou typologií přístupů k materiálnímu znaku přestupku je ve svém článku zajedno rovněž J. Vedral,⁵³ který zároveň zdůrazňuje, že v praxi *není jednotný názor* na to, jak se s materiální stránkou přestupku vyrovnávat.

Autor P. Vetešník shodně s P. Průchou konstatuje⁵⁴ kontinuitu s předchozí právní úpravou, jelikož společenskou škodlivostí i nadále rozumíme *porušení nebo ohrožení zájmu* chráněného zákonem. Upozorňuje dále na řadu závěrů judikatury, z nichž zejména plyne, že správní orgán musí zjišťovat „přítomnost“ společenské škodlivosti daného jednání, přičemž nemusí být dána, pokud existují *zvláštní okolnosti* případu, které ji *zásadním způsobem* snižují (v takovém případě by šlo o jednání, které naplňuje *pouze formální znaky* skutkové podstaty). S odkazem na § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek⁵⁵ poukazuje na to, že zvláštní zákon *může materiální stránku vyloučit*. Nevhodnost takového řešení spatřuje v tom, že správní orgán nadále musí tuto otázku v odůvodnění vypořádat. Ačkoliv konstatuje, že společenská škodlivost patří „mezi materiální znaky“, jde dle mého názoru nejspíše o nepřesnou formulaci, jelikož se pluralitě materiálních znaků dále nevěnuje.

Kolektiv autorek H. Kučerová a E. Horzinková také upozorňuje⁵⁶ na to, že je třeba současně naplnit jak formální znaky, tak materiální stránku skutkové podstaty, přičemž tou se rozumí společenská škodlivost. Poukazují dále na odlišení trestných činů nejenom pomocí formál-

⁵³ Vedral, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. 2017, č. 7, s. 414–416.

⁵⁴ Vetešník, P. In: Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 58–60.; Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*, 2020, s. 53–55.; Srov. také Vetešník, P. Vztah zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich k trestněprávním předpisům. In: Jelínek, J. et al. *Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2018, s. 185–186.

⁵⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

⁵⁶ Horzinková, E., Kučerová, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a předpisy související*. Praha: Leges, 2019, s. 69–72.

ních znaků, ale také prostřednictvím společenské škodlivosti. Obdobně uvádí⁵⁷ i kolektiv autorů M. Ondrušová, R. Ondruš a P. Vytopil, kteří zároveň zmiňují procesní řešení situace, ve které aplikující orgán dojde k absenci materiální stránky – dle procesního stadia autoři navrhnou buď řízení zastavit, nebo věc odložit.

Autor F. Rigel v komentáři shodně s některými dalšími autory hovoří⁵⁸ o návaznosti na předchozí právní úpravu a označuje společenskou škodlivost za korektiv, který přikazuje stíhat jen ty činy, které jsou nad rámec naplnění zákonné definice obohaceny o další *kvalitativní* rozměr – musí *navíc dojít k porušení nebo ohrožení* (byť potenciálnímu) společenského zájmu. V opačném případě nebude tento znak naplněn a nedojde ke spáchání přestupku. Upozorňuje na význam odůvodnění rozhodnutí, které se musí věnovat oběma znakům. Musí v něm tedy být *zřetelně uvedeno*, proč je dané jednání společensky škodlivé.

M. Kopecký⁵⁹ se k tomuto institutu vyjadřuje stručně s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, když uvádí, že absence materiální stránky vylučuje odpovědnost za přestupek. Dle jeho názoru se jedná o *korektiv* pro formální stránku přestupku, přičemž jenom formální porušení povinností by nebylo přestupkem.

Autorky J. Jelínková a S. Havelková ve své publikaci⁶⁰ zaměřené na oblast práva životního prostředí popisují materiální stránku, jako alespoň minimální stupeň společenské škodlivosti, dříve nebezpečnosti. Její absence zůstává korektivem pro mimořádné skutkové okolnosti, kdy dojde k formálnímu porušení zákona, ale o spáchání přestupku nepůjde. Uvádí nicméně i příklad soudního rozhodnutí, z něhož plyne implicitní obsažení materiální stránky přestupku ve skutkové podstatě. Vzhledem k tomu, že správní právo využívá administrativní nástroje za účelem ochrany veřejného zájmu, tak za narušení (či ohrožení) veřejného zájmu lze považovat i porušení „administrativního pořádku“.

⁵⁷ Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 64–65.

⁵⁸ Rigel, F. In: Bohadlo, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 46–47.

⁵⁹ Kopecký. *Správní právo*, s. 256–257.

⁶⁰ Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 14–15.

Autoři P. Jiříček a T. Marek⁶¹ vyslovují tezi, že správní orgány měly tendenci pojímat správní delikty formálně, což bylo opakovaně vyvráceno Nejvyšším správním soudem, který akcentoval nutnost *prokazovat i skutečnou existenci* materiální stránky přestupku.

Autor V. Sládeček uvádí,⁶² že materiální stránka vyjadřuje nežádoucí (škodlivou) povahu daného aktu a „závažnost“ považuje za jedno z hlavních kritérií odlišujících správní delikt od soudního deliktu. Současně upozorňuje, že názory na to, co je společensky nebezpečné nebo (jen) škodlivé se mohou diametrálně lišit.

Kolektiv autorů pod vedením I. Jančářové v učebnici zaměřené na právo životního prostředí⁶³ poukazuje na nahrazení původního termínu společenské nebezpečnosti pojmem společenské škodlivosti, ač je jejich význam stejný. Rovněž hovoří o tom, že dle míry škodlivosti/nebezpečnosti jsou *rozlišovány* správní a soudní delikty, ale i správní delikty mezi sebou.

Materiální stránce přestupku jsem se věnoval i já sám,⁶⁴ když jsem vyjádřil několik spíše kritických poznámek k převládajícímu názoru na funkci materiální stránky přestupku.

V nedávné době byla materiální stránce věnována v odborné literatuře opět větší pozornost, jelikož byla předmětem dvou tematicky zaměřených článků sepsaných kolektivem autorů P. Mates a K. Šemík. V prvním z těchto článků⁶⁵ autoři přibližují rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se vyslovil k absenci společenské škodlivosti za situace, ve které byla Ústavním soudem konstatovaná *neústavnost aplikované právní úpravy*. Navrhují, že judikatura věnovaná společenské škodlivosti může inspirativně vycházet z civilní judikatury věnované *dobrým mravům* jakožto souhrnu etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž obsah se rozvíjí s vývojem společnosti. Okrajově je zmiňována konstrukce zákona o zadávání veřejných zakázek, která je označena za faktické *splynutí* konkrétní společenské škodlivosti s typovou.⁶⁶

⁶¹ Jiříček, P., Marek, T. *Řešení bagatelních deliktů*. Praha: Leges, 2014, s. 24–25.

⁶² Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 192–193, 200.

⁶³ Jančářová, I. et al. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 590.

⁶⁴ Scheuer, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo*. 2015, č. 6, s. 334–348.

⁶⁵ Mates, P., Šemík, K. Společenská škodlivost. *Právní rozhledy*. 2021, č. 7, s. 255–257.

⁶⁶ Mates, Šemík. *Společenská škodlivost*. Pozn. pod čarou č. 3.

Ve druhém článku⁶⁷ autoři věnovali společenské škodlivosti ucelenou pozornost z obecnějšího pohledu. Kromě výše opakovaných obecnějších závěrů autoři konstatují, že společenská škodlivost přestupku je relativně *neurčitým* pojmem má obdobnou povahu jako společenská škodlivost trestného činu. Jedná se o významné interpretační pravidlo, které napomáhá vyložit skutkovou podstatu a jeho znaky dle jejich *smyslu*. Příklad, kdy dojde k naplnění skutkové podstaty, ale nedojde k jednání společensky škodlivému (tj. míra společenské škodlivosti nebude ani nepatrná, ale nulová) označují v souladu s judikaturou za výjimečný (typicky by dle autorů mělo jít o *krátkodobé* či *nevýznamné* porušení povinnosti). Přehledově autoři uvádí několik typů jednání, která budou vždy považována za společensky škodlivá, jelikož materiální stránku *implicitně obsahuje* jejich skutková podstata. Konstatují, že *význam objektu* může být takové kvality, že jednání musí být postiženo vždy. Škodlivost je jinak určována škálou právních, skutkových, subjektivních i objektivních okolností. V neposlední řadě autoři věnují pozornost odůvodňování společenské škodlivosti, což je problematika, která již byla výše rovněž rekapitulována.

3.1.1 Shrnutí a dílčí závěry

Na následujících řádcích se pokusím výše popsání zjištění stručně shrnout a vyvodit z toho příslušné závěry korespondující položené dílčí výzkumné otázce zaměřené na stav poznání v odborné literatuře správního práva trestního.

V odborné literatuře lze identifikovat snahy o určitou definici pojmu materiální stránky, resp. společenské škodlivosti. Ačkoliv téměř každý autor popisuje tento právní institut svými slovy odlišně, existuje shoda na jeho podstatě. Pojem vystihuje určitou *kvalitu* jednání (tj. konání či opomenutí) – jde o rozpor s účelem práva; o porušení nebo ohrožení právem chráněných zájmů; případně slovy některých autorů jde o „závažnost“. Vypůjčím-li si ještě jinou užitou terminologii, tak společensky škodlivý správní delikt má být svou kvalitou nepřijatelný, nežádoucí a hodný postihu, v kontrapozici oproti „správnímu deliktu“ neškodnému, nevhodnému či nezdivořilému.

⁶⁷ Mates, P., Šemík, K. Společenská škodlivost jako znak přestupku. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 4, s. 30–33.

Za velmi užitečnou považuji typologii společenské škodlivosti, zejména odlišení typové (skutková podstata) a konkrétní (reálný případ).

Autoři pravidelně identifikují dvě stěžejní funkce materiální stránky – dle těchto názorů jednak slouží k odlišení od jiných veřejnoprávních deliktů (zejm. trestných činů, ale i správních deliktů navzájem) a jednak slouží jako korektiv umožňující, aby nebyly trestány bagatelní delikty, pokud to není nutné či efektivní. Slovo korektiv by bylo možné označit za nejuvýstižnější, jelikož je autory odborné literatury hojně užíváno a to ještě v trochu obecnějším významu. Materiální stránka má jako obecný korektiv zabraňovat tomu, aby přijatá řešení byla nespravedlivá, či absurdní.

Zajímavé je i zjištění, že ne všechny otázky jsou vnímány jednotlivými autory shodně. Názorovou různorodost je možné zaznamenat například nad obsahem pojmů společenská škodlivost a společenská nebezpečnost, jelikož část autorů je považuje za shodné, část autorů v nich spatřuje odlišnost. Dále jsem narazil na odlišná konstatování ohledně toho, zda je materiální stránka součástí formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu, nebo leží mimo ně. Různé argumentační pozice lze najít i ohledně odůvodňování materiální stránky.

Ačkoliv nad všemi souvislostmi materiální stránky správních deliktů nepanuje absolutní shoda, tak těmto odlišnostem dle mého názoru není v odborné literatuře přikládán význam, jelikož jsem nezaznamenal, že by byly předmětem vzájemného kritického hodnocení či diskuze. V zásadě se mi zdá, že každý autor svým způsobem institut originálně popíše, nicméně až na výjimky absentuje snaha o jeho detailnější analýzu. Náhled autorů na materiální stránku bych dokonce označil za svým způsobem „axiomatický“, jelikož povětšinou již začíná tím, že materiální stránka deliktů jako institut existuje a má výše popsané významy, což je dokládáno především odkazem na příslušnou judikaturu. Na základě výše uvedeného by se tak mohlo zdát, že materiální stránku správního deliktu má smysl zkoumat pouze v kontextu konkrétního případu, jelikož v abstraktní rovině nemá více co nabídnout. Já se ovšem domnívám, že ani na doktrinární úrovni toto téma není zcela vyčerpáno a pokusím se jej v této práci zpracovat hlouběji a z jiných pohledů, než tomu bylo doposud.

Jednou z doktrinárně velmi málo prozkoumaných oblastí, kterým v této disertační práci věnuji samostatnou kapitolu, je analýza materiální stránky disciplinárních, pořádkových a platebních správních delik-

tů. Dále musím upřesnit, že v této práci své výzkumné ambice nezaměřuji na hledání teoretické hranice mezi správními delikty a trestnými činy (což je dle odborné veřejnosti jedna z funkcí materiální stránky správního deliktu), jelikož jak vyplynulo již z analýzy historické literatury, nejde o úsilí, které by bylo pro právní teorii významně přínosné.

3.2 Přehled konceptů rozpracovaných v literatuře z oboru trestního práva

Tuto podkapitulu zařazuji s vědomím toho, že trestněprávní literatura má otázky dotýkající se předmětu této práce o poznání širěji rozpracované.⁶⁸ Aníž bych chtěl navrhnout přenesení těchto konceptů do odvětví správního práva trestního, považuji z hlediska ucelenějšího zpracování tématu práce za vhodné alespoň některé názorové proudy přehledově zmínit a vyzdvihnout.

Účelem této kapitoly je tedy pouze nastínění a srovnání názorové pestrosti řady autorit (zejména) moderního trestního práva. Konkrétně předestřu odlišnosti mezi formální a materiální koncepcí trestněprávní odpovědnosti (včetně jejich kombinací) a přehledově zrekapituluji vybrané názory týkající se zejména materiální protiprávnosti, resp. obsahových definic deliktů.

3.2.1 Formální a materiální koncepce odpovědnosti

Jedna z oblastí, kterým byla věnována o poznání rozsáhlejší pozornost pouze v literatuře z oboru trestního práva, se týká rozlišování formální a materiální odpovědnosti za veřejnoprávní delikt. Naposledy byly na toto téma mezi odborníky na trestní právo vedeny významné diskuze zejména v souvislosti s přijímáním trestního zákoníku, což bylo doprovázeno hlasitým záměrem změnit dosavadní přístup českého trestního práva. Na okraj však lze podotknout, že dle mého názoru tyto (i značně právně filozofické) debaty stále nelze považovat za uspokojivě uzavře-

⁶⁸ Na obecně vnímanou „povšechně větší úroveň“ trestní literatury oproti textům z oboru správního práva trestního bylo poukazováno dlouhodobě. Srov. Merkl. *Obecné právo správní. Díl druhý*, s. 109.

né,⁶⁹ tato práce však vzhledem k zakotvení v oblasti správního práva nemá ani v nejmenším za cíl do nich jakkoliv zasahovat.

Je třeba uvést, že v teorii trestního práva je terminologicky rozlišováno mezi „pojmem“ a „pojetím“ trestného činu. Toto nazírání (přestože je důsledně rozpracováno pouze v odvětví trestního práva) by dle mě bylo možné bez jakýchkoliv teoretických či praktických problémů aplikovat i v obecné části správního práva trestního, resp. odlišování „pojmu“ a „pojetí“ *správního deliktu* není z povahy věci ničím vyloučeno.⁷⁰ V tomto oddíle proto budu s ohledem na celkové zaměření práce hovořit o správním deliktu, přestože vycházím z dostupných názorů vztahujících se k trestnému činu.

Pojem správního deliktu *alias* definice správního deliktu představuje jeho charakteristiku. Jinými slovy řečeno se jedná o vymezení toho, co by správním deliktem být mělo.⁷¹ Pojem tedy není určován zákonem vyjádřením, spíše se jedná o jakousi „předzákonnou definici“, resp. základní politické měřítko, z něhož zákonodárce vychází při rozhodování, co má a nemá být postihováno správním trestem.⁷²

Pojetí správního deliktu označuje spíše praktickou stránku věci, resp. způsob používání nebo provedení příslušného pojmu (definice). Jinak řečeno „pojmem“ charakterizuje povahu bezpráví bez přesného vymezení jeho mezí, kdežto „pojetí“ má pro rozsah tohoto bezpráví přímý

⁶⁹ Přehledné shrnutí názorů je uvedené v práci Kandová, K. *Zásada subsidiarity trestní represe v recentní teorii a praxi českého trestního práva*. 2021, Rigorózní práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 56–58.

⁷⁰ Nicméně v oboru správního práva trestního jsem osobně rozlišování těchto pojmů nezaznamenal. Dospěl jsem proto k tomu, že se pravidelně užívá pouze termín „pojetí“. Srov. např. Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 98–100, 105.; Potěšil. *K vybraným otázkám materiálního znaku přestupku*, s. 1055.; *Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555*.

⁷¹ Solnař, V. et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Novatrix, 2009, s. 24.

⁷² Pipek, J. Formální pojetí trestného činu a princip oportunity. *Trestněprávní revue*. 2004, č. 11. Dostupné z Beck-online.

význam.⁷³ Jak pojem, tak i pojetí mohou být buď formální, nebo materiální, přičemž se mohou vyskytovat v několika vzájemných kombinacích.

Na úrovni největší obecnosti si tedy můžeme představit dvě podoby pojmu správního deliktu – materiální a formální. *Materiální pojem* (definice) zdůrazňuje obsahovou stránku deliktu. Nevychází pouze z pozitivně-právně vyjádřené struktury bezpráví, ale zaměřuje se i na kritéria, která zákonodárce zohledňoval při tvorbě skutkových podstat. Materiální pojem má význam v rovině *de lege ferenda*, jde o hledisko „kriminálně“ politické. *Formální pojem* oproti tomu představuje „suché“ vymezení správního deliktu dle pozitivního práva, jde o hledisko čistě normativní významné v rovině *de lege lata*.⁷⁴

Za srozumitelné shrnutí obsažené v odborné literatuře⁷⁵ považují to, že pod materiálním pojmem správního deliktu je třeba si představovat čin společensky škodlivý a pod formálním pojmem chápeme čin trestný dle příslušných právních norem.

Základní členění pojetí je rovněž dvojí, přičemž *materiální pojetí* může existovat výlučně ve spojení s materiálním pojmem (nelze tedy hovořit o materiálním pojetí formálního pojmu). Literatura říká, že při materiálním pojetí je kladena otázka, zda v konkrétním případě jsou přítomna věcná kritéria, na nichž je definice správního deliktu založena. Jejich analýzou lze určit, zda došlo k naplnění představ o závažnosti činu a s tím korespondující odpovídající potřebě veřejnoprávně trestat. Jinými slovy řečeno při tomto pojetí je kriminalizačním hlediskem právě obsahová stránka (což odpovídá tomu, že vychází z materiálního pojmu) a faktické trestání určitého jednání je zdůvodněno rovněž naplněním obsahových kritérií.

Formální pojetí naopak znaky správního deliktu typizuje a vymezuje v pozitivním právu a považuje za něj vše, co splňuje zákonné znaky bez ohledu na obsahová kritéria. Zároveň lze říct, že formální pojem a formální pojetí je jedno a to samé, resp. formální pojem je proveden sám sebou. Materiální pojem ve svém formálním pojetí spočívá v co nejpřesnějším vymezení znaků správního deliktu, tedy tak, aby

⁷³ Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 24.

⁷⁴ Pipek. *Formální pojetí trestného činu a princip oportunity*.

⁷⁵ Novotný, O. Znovu k návrhu nového trestního kodexu. *Trestní právo*. 2005, č. 3. Dostupné z Beck-online.

souhrn těchto znaků zahrnoval i ona věcná kritéria (obsahové požadavky) vyplývající z definice správního deliktu.⁷⁶

Problematika pojetí je v odborné literatuře strukturována ještě dále, jelikož pojetí správního deliktu může být také *materiálně-formální v užším smyslu* (resp. formálně-materiální) nebo *materiálně-formální v širším smyslu*. Pojetí v užším smyslu vyjadřuje skutečnost, že hodnocení podléhají pouze okolnosti relevantní z hlediska obsahu skutkové podstaty správního deliktu, naopak při pojetí v širším smyslu lze přihlížet i k okolnostem nacházejícím se mimo skutkovou podstatu správního deliktu. Konkrétní pojetí se přitom také může lišit *v rovině viny* a *v rovině trestu*.⁷⁷

Pokusím-li se o shrnutí, tak dle mého názoru nelze v rámci právního odvětví činit závěr o existenci jediného pojmu deliktu či pojetí odpovědnosti. Výše uvedené je třeba chápat spíše jako určité „modely“ (dva extrémní protipóly a jejich mezistupně), jejichž prostřednictvím je možné doktrínálně popsat (a díky tomu taktéž poznat či vnímat) fungování správněprávní odpovědnosti. Každý z nich přitom může mít v rámci jejího nastavení své místo.

3.2.2 Obsahové definice deliktu zaměřené na materiální protiprávnost

Tento oddíl má rovněž spíše přehledový charakter a jeho obsahem je rekapitulace vybraných názorů⁷⁸ významných autorit trestního práva na téma obsahových definic deliktu, popř. na téma materiální protiprávnosti. Účelem této kapitoly je opět spíše demonstrace názorové pestrosti a dodání širšího kontextu tématu zkoumanému v této disertační práci. Vzhledem k tomu, že jde z hlediska samotného předmětu disertační práce o spíše doplňkovou ilustrativní pasáž, považoval jsem

⁷⁶ Pipek. *Formální pojetí trestného činu a princip oportunity*.; Kratochvíl. *Trestní právo hmotné*, s. 166 a násl.

⁷⁷ Pro podrobnější přehled problematiky vizte Kratochvíl. *Trestní právo hmotné*, s. 36, 45, 58, 166–176, 189–192.

⁷⁸ Tato komparativní část monografie vychází zejména z článku Fenyk, J., Císařová, D. Společenská nebezpečnost a materiální protiprávnost jako dvě formy vyjádření jediného materiálního znaku trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. 2003, č. 9, 10.

za přípustné vycházet v několika případech i ze sekundárních citací, které byly převzaty ze seriózní odborné publikace.

Autoři V. Solnař a kol. uvádějí, že **obsahové definice** deliktu byly součástí řady historických nauk a současně konstatují, že o veřejnoprávním deliktu jako o „*společensky škodlivém*“ hovořili již autoři Beccaria, Montesquieu a Feurebach.⁷⁹ Dále velmi obsáhle a detailně citují řadu světových autorů a předkládají jejich různorodé definice trestných činů.⁸⁰ Pokud bych měl ilustrativně vybrat jednu z definic (v tomto případě jde spíše o typologii), která mě zaujala, vyzdvihl bych rozlišení na delikty přirozené a delikty pozitivního práva. První typ deliktu je zároveň *nemorální a škodlivý pro veřejnou bezpečnost*, kdežto druhý typ je *porušením zákona* vyhlášeného na ochranu bezpečnosti občanů.

Pokusím-li se o shrnutí zjištěných skutečností, tak jsem nabyl dojmu, že za nejtypičtější případ lze označit různě silné propojování obsahových požadavků s prvky formálními.⁸¹ Zároveň to však neznamená, že by mezi autory neexistovaly definice, které od materiálních prvků zcela upouštějí,⁸² a rovněž lze identifikovat názor nacházející se dle mého mínění na zcela opačné straně spektra, který splnění obsahového prvku spatřuje pouze v tom, že vznikne konkrétní oběti škoda.⁸³

V souvislosti s nastíněním obsahových definic deliktu nelze opomenout tzv. „**materiální protiprávnost**“, které autoři z oblasti trestního práva rovněž věnují nemalou pozornost. I tento koncept má k předmětu disertační práce blízko, jelikož vyjadřuje skutečnost, že pro-

⁷⁹ Andrejew, I., Lernell, L., Sawicki, J. *Prawo karne Polski Ludowej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1954, s. 88 a násl. Citace převzata z Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 25 a násl.

⁸⁰ Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 28, 81 a násl.

⁸¹ Srov. také Lipinsky, D. A., Musatkina, A. A. The Characteristic of Social Danger of Offence in Scientific and Legislative Definitions in the Member Countries of the Commonwealth of Independent States and European Countries. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015, č. 6, s. 613–614.

⁸² Lze uvést např. vymezení, že „zločin je bezprávní, na něj je stanoven trest“. Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 24–31.

⁸³ *Ibid.*, s. 31.

tiprávní jednání (formální podmínka) musí být také z obsahového hlediska škodlivé (materiální podmínka).⁸⁴

Materiální protiprávnost byla označována porůznu – např. jako stav odporující *ideji práva o správném jednání*, jako rozpor s *kulturními normami* (požadavky náboženské, mravní atd.), nedostatek shody s *obecným účelem práva* podporovat organizované společnosti apod.

Podle A. Miříčky⁸⁵ tvoří znak materiální protiprávnosti klasifikační hledisko pro třídění trestných činů. Nebezpečím potom chápe jakékoliv konání nebo opominutí, jímž se porušuje zákaz nebo příkaz právním řádem daný za účelem zmenšení nebo odvrácení škody.

Dle F. Liszta materiální protiprávnost znamená, že je jednání *v rozporu s účelem právního řádu*, (ochrana zájmů státu, společnosti, jednotlivce). Formální povaha protiprávnosti přitom nesmí zakrývat skutečnost, že jevy, na něž se vztahují právní příkazy a zákazy musí vykazovat určité materiální znaky, které jsou právě důvodem, proč je právo upravuje. Skutková podstata nepředstavuje nic více (ani nic méně) než vystižení toho, jakým způsobem zákonodárce v dané době a v daném „místě“ na tyto skutečnosti pohlížel.⁸⁶

Dle E. Olšara se společenskou škodlivostí rozumí to, co se *nesrovnává s normami, které upravují lidské soužití*, tedy to, co sociální společenství poškozuje. Zákonodárce zpravidla prohlásí za protiprávní to, co vnímá (materiálně) jako bezpráví. To nevylučuje, že zákonodárci různých zemí mohou mít různá měřítká. V pochybných případech je hodnocení této otázky na soudci, nicméně tímto hodnocením by neměla být

⁸⁴ Pojem materiální protiprávnosti lze vnímat jako synonymum ke společenské nebezpečnosti (škodlivosti). Srov. Fenyk, Císařová. *Společenská nebezpečnost a materiální protiprávnost jako dvě formy vyjádření jediného materiálního znaku trestní odpovědnosti*, s. 18, 13.

Někteří autoři však pojmy odlišují, srov. Kabát, R. *Okolnosti vylučující trestnost*. 2018, Disertační práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 21–26. Vedoucí práce T. Gřivna. Autor poukazuje na to, že společenská škodlivost akcentuje aspekt sociologický a materiální protiprávnost aspekt právní.

⁸⁵ Miříčka, A. *Trestní právo hmotné*. Praha: Všehrd, 1934, s. 193 a násl.

⁸⁶ Liszt, F. *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*. Berlin: Guttentag, s. 140 a násl. Citace převzata ze Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 86.

dotčena základní myšlenka zákonodárce, jíž se řídil a na níž zbudoval normy. Zároveň upozorňuje, že společenská škodlivost lze stupňovat, přičemž například ve správním právu trestním jsou přítomny delikty, které se oproti deliktům trestního práva jeví jako zcela nepatrně společensky škodlivé, nicméně přece škodlivé.⁸⁷

Autorka J. Veselá⁸⁸ uvádí, že čistě formální vnímání protiprávnosti selhává, jelikož není možné vždy rozhodnout o poměru v kolizi stojících norem („*nové pravidlo není vždy ozubeným kolečkem, jež zapadne přesně do ostatních koleček, tvořících právní řád*“). Proto nauka „utíká“ k materiálnímu bezpráví, které nabízí řešení kolize pomocí *normou sledovaných účelů nebo chráněných zájmů*. Autor C. Roxin⁸⁹ zdůrazňuje praktické významy materiální protiprávnosti, kterými jsou odstupňování závažnosti činu a interpretační pomůcka pro použití formální skutkové podstaty a při určování dosahu okolností vylučujících protiprávnost.

Autor W. Sauer⁹⁰ preferuje naopak formální protiprávnost, čímž označuje jednání, které odpovídá skutkové podstatě, pokud nejsou dány důvody ospravedlňující (vylučující). Autor H. H. Jescheck⁹¹ rovněž akcentuje formální protiprávnost (resp. využívání pouze formálních znaků při posuzování konkrétní závažnosti) z důvodu právní jistoty.

Za upozornění stojí rovněž nazírání autora J. Kallaba, který ve své práci použil pojem „zavržitelnost“. Vycházel z toho, že materiální proti-

⁸⁷ Olšar, E. *Studie o protiprávnosti*. Česká akademie věd a umění, 1940, s. 45–51. Citace převzata ze Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 86–87.

⁸⁸ Veselá, J. Příspěvek k pojmu trestního bezpráví [online]. *Národní právní dědictví*. 1933 [cit. 9. 2. 2021]. <https://bit.ly/2NfFeyz>

⁸⁹ Roxin, C. *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*. 1988. § 2413. Citace převzata z: Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 89.

⁹⁰ Sauer, W. *Kriminalsoziologie*. Berlin und Leipzig, 1933, s. 647 a násl. Citace převzata ze Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 88.

⁹¹ Jescheck, H.-H. *Lehrbuch des Strafrechts*. Berlin: Duncker u. Humblot, 1969, s. 160. Citace převzata z: Fenyk, Císařová. *Společenská nebezpečnost a materiální protiprávnost jako dvě formy vyjádření jediného materiálního znaku trestní odpovědnosti*, s. 18.

právnost je *pojmem sociologický, resp. politický*, nikoliv právní. Kde je protiprávnost a psychický vztah pachatele k vnějšímu zločinnému dění, tam je dána také ona zavrženíhodnost. Za povšimnutí stojí i jeho členění deliktů, mezi nimiž uvádí i tzv. „delikty z neposlušnosti“ alias delikty formální, které jsou dokonány pouhým nesplněním povinnosti.⁹²

Stručně je třeba připomenout i případy „moderního zneužití“ materiálního znaku, kdy docházelo k jeho („vulgárnímú“) upřednostňování bez ohledu na formální znaky. Tyto zkušenosti jsou spojeny jednak se sovětským právem v době diktatury proletariátu (od 30. let se ono kritérium „společenské nebezpečnosti“ stávalo pouhým korektivem, což následně převzala i řada zemí východního bloku, včetně našeho právního řádu) a s německým nacistickým právem (trestuhodnost činu byla určena podle zdravého lidového/národního cítění; šlo o porušení povinné národní věrnosti). Uvedenému vulgárně-materiálnímu pojetí deliktu odpovídají i úvahy některých autorů o právní jistotě, která měla pramenit z pevné víry, že každý občan, soudce i viník nese sám v sobě ve svém zdravém citu svůj zákoník.⁹³

V neposlední řadě poukážu na závěry aktuálnější komparativní studie⁹⁴ provedené ruskými autory, kteří analyzovali pojem „společenské škodlivosti“ veřejnoprávních deliktů.

Dle závěrů studie se přístup k tomuto aspektu veřejnoprávního deliktu napříč jednotlivými státy liší. Ruská, běloruská a bulharská právní úprava uvádí společenskou škodlivost přímo v definici veřejnoprávního deliktu, litevský zákoník pracuje pouze s pojmem „škodlivost“. Polský zákoník výslovně vyžaduje, aby společenská škodlivost nebyla nepatr-

⁹² Kallab, J. *Trestní právo hmotné (část obecná i zvláštní)*. Praha: Melantrich, 1935, s. 30–34.

⁹³ Solnař et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*, s. 89–96.; Fenyk, Císařová. *Společenská nebezpečnost a materiální protiprávnost jako dvě formy vyjádření jediného materiálního znaku trestní odpovědnosti*, s. 10–11.

⁹⁴ Autoři zkoumali anglickou, německou, francouzskou, běloruskou, bulharskou, moldavskou, polskou, švýcarskou, litevskou, tádžikistánskou a samozřejmě ruskou právní úpravu. Lipinsky, Musatkina. *The Characteristic of Social Danger of Offence in Scientific and Legislative Definitions in the Member Countries of the Commonwealth of Independent States and European Countries*.

ná. Jednotlivé právní úpravy se však odlišují v tom, jestli společenskou škodlivost promítají i do definic správních deliktů.

Zároveň bývá pravidlem, že tento pojem (pokud s ním konkrétní právní řád vůbec pracuje), není v daném právním řádu nijak definován. Mezi zkoumanými úpravami je v tomto ohledu unikátní bulharský trestní zákoník, který výslovnou definici společenské škodlivosti obsahuje – „*jednání, které ohrožuje nebo poškozuje člověka, práva člověka, vlastnictví, ústavní pořádek nebo jiné zájmy chráněné právním řádem*“.

Naopak s tímto pojmem vůbec nijak nepracuje právní úprava německá, francouzská ani anglická.

3.2.3 Shrnutí a dílčí závěry

Jak je i ze značně zkratkovitého přehledu trestněprávní literatury zřejmé, v tomto odvětví probíhají na téma související s materiální stránkou, *alias* společenskou škodlivostí, mnohem bohatší diskuze. Lze však učinit obdobný dílčí závěr, že i mezi autory z odvětví trestního práva panuje názorová pestrost, jak ve vztahu k terminologii, tak ve vztahu k tomu, jakým způsobem by měla trestněprávní odpovědnost fungovat. Jinými slovy lze nalézt jak zastánce přístupů (i zcela) formálních, tak zastánce přístupů materiálních.

Obdobně jako vyplynulo z analýzy názorů autorit správního práva, i na poli trestního práva je smysl materiální stránky spatřován mimo jiné v rozlišení různých typů (odlišně závažných) deliktů.

Závěrem této podkapitoly jsem se zamyslel nad přínosem výše uvedených koncepcí pro správní právo trestní. Povětšinou jde dle mého názoru spíše o úvahy filozofického charakteru, tudíž mají nesporný význam z hlediska teorie, která hledá jakým způsobem aplikované právo správně pojmenovat a následně z hlediska didaktiky, jelikož prostřednictvím těchto koncepcí lze právo srozumitelněji a systematicky poznávat. Současně mám však za to, že teorii správního práva trestního není nezbytné „obohacovat“ přebíráním výše popsaných koncepcí na úkor srozumitelnosti, jelikož nejsem přesvědčen o tom, že by to mělo bezprostřední pozitivní přínosy pro každodenní právní praxi. V následujících částech disertační práce se však pokusím ve vhodných ilustrativních případech některé popsané koncepce připomenout.

4 Historický exkurz za původem materiální stránky správního deliktu

V této kapitole se věnuji analýze několika historických pramenů práva, přičemž mým záměrem je nalézt relevantní informace ohledně toho, jakým způsobem se v těchto právních úpravách promítala materiální stránka deliktu, resp. jinými slovy řečeno, jakým způsobem daná právní úprava reflektovala *závažnost* deliktu. Exkurz je motivován snahou nalézt odpověď na to, jaký je historický původ (popř. účel) dnešní definice přestupku, která explicitně zdůrazňuje materiální hledisko, tj. „společenskou škodlivost“.

Vzhledem ke specifickému zaměření kapitoly považuji za důležité úvodem předeslat několik věcí. Pracuji s řadou historickoprávních zdrojů, ze kterých čerpám informace o příslušných právních úpravách, nicméně musím zároveň zdůraznit, že nejsem právní historik. Proto ambice této práce nesměřují ani v nejmenším do oblasti historickoprávní. Svou analýzu tedy zaměřuji pouze na otázku zkoumání materiální stránky a jejích podob v historických právních úpravách, a naopak se necítím být povolán k tomu, abych zkoumané právní úpravy zasazoval do širšího historickoprávního kontextu, či vyvozoval závěry spadající do této oblasti. Zároveň je nutno říci, že pohled, který prostřednictvím tohoto historickoprávního okénka předkládám, je nutně značně izolovaný. Vycházím totiž buď pouze z textu příslušných právních pramenů (popř. jejich překladu) nebo z příslušné historickoprávní literatury, přičemž v ní vyslovené závěry zasazuji do kontextu tématu této práce. Rovněž pro mě nebylo možné zohlednit tehdejší (zejména vzdáleně historické) právní řády ani v kontextu příslušné ucelenější aplikační praxe, která mohla hrát taktéž významnou roli.

Ruku v ruce s výše uvedeným jde i skutečnost, že přehled právních úprav, který jsem se snažil koncipovat dle svých možností poměrně široce, rozhodně nelze považovat za kompletní. Má snaha směřovala spíše k tomu, aby se jednalo o vzorek, který snese označení „reprezentativní“ a zároveň bude relevantní ve vztahu k naší právní kultuře a naší aktuálně účinné úpravě správního práva trestního.

Od výše uvedených deficitů nemůžu odhlížet, a proto si nekladu za cíl, abych v této kapitole snesl absolutně platné (historickoprávní) závěry. Mým cílem je spíše otázku společenské škodlivosti z hlediska histo-

rického „nakousnout“, nicméně takovým způsobem, aby to pro mou práci bylo přínosné.

Poslední věc, kterou chci zdůraznit úvodem této kapitoly, se týká zvoleného věcného rámce mého zkoumání. Ačkoliv práce je zaměřena na právní úpravu správních deliktů, tak mám za to, že ani z historického hlediska nelze přehlížet jejich provázanost s trestnými činy (resp. s jejich tehdejší obdobou). Kategorie (dnešních) správních deliktů totiž vznikala postupně, šlo spíše o přirozený vývoj reflektující (v důsledku společenského vývoje) narůstající spletitost veřejnoprávních povinností, jejichž dodržování bylo nutno prostřednictvím právního řádu zajišťovat, resp. sankcionovat jejich porušování.⁹⁵ Proto bylo z různých důvodů vhodné určitě (specifické) veřejnoprávní delikty postupně odlišovat, popřípadě vyčleňovat z již existující kategorie a vytvořit kategorii(e) novou(é). Pokud chci tento vývoj reflektovat, nemohu jednoduše opomenout i historické právní úpravy, které o žádných „správních deliktech“ (či jejich tehdejší obdobě) ještě výslovně nehovořily, resp. jejich vzniku předcházely.

4.1 Analýza částí vybraných historických právních úprav

Mezi nejstaršími dochovanými zákony je tím nejznámějším pravděpodobně tzv. **Chammurapiho zákoník**⁹⁶ z první poloviny 18. století před naším letopočtem, jehož znění se z podstatné části zachovalo a jehož překlad je relativně dobře dostupný.⁹⁷ Tento předpis zde zahrnuji, přestože nelze zapřít, že by z pohledu dnešní společnosti a uznávaných hodnot nemohl z mnoha důvodů obstát a nelze jej ani označovat za významný zdroj inspirace pro dnešního zákonodárce. Přesto všechno si myslím, že je poměrně zajímavé začít pomyslné oh-

⁹⁵ Srov. Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 191.; Mates et al. *Základy správního práva trestního*, s. 1 a násl.

⁹⁶ Ze starších zákonodárných děl lze pro ilustraci zmínit např. *Zákony Urnamua Uru*, *Zákony Lipit-Ištara z Isinu*, *Zákony z Ešnunny* – vizte Klíma, J. *Nejstarší zákony lidstva: Chammurapi a jeho předchůdci*. Praha: Academia, 1979, s. 338.

⁹⁷ *Ibid.*, s. 119–147.

lédnutí se za institutem společenské škodlivosti na (z dnešního pohledu již velmi vzdáleném) „počátku“.

Je obecně známé, že se Chamurappiho zákoník vyznačuje značnou kazuistikou. Mimo prolog a epilog se tedy jedná pouze o výčet řady skutkových podstat a trestů,⁹⁸ které za ně mají být ukládány.

Co se týče definice deliktu (trestného činu), tak ta v obecné podobě absentuje. K materiální stránce upravených deliktů se můžeme dopracovat pouze systematickou interpretací zákoníku v jeho vzájemných souvislostech. Zejména z prologu a epilogu, které jsou stylizovány do monologu panovníka, vyplývá, že panovník *je králem spravedlnosti pověřeným bohy, který dává vzejít spravedlnosti a vede národy podle práva, tudíž vložil do úst země řád a právo, čímž naplnil blahobyť lidí.*⁹⁹ Lze tedy konstatovat, že společenská škodlivost daných jednání byla konstitutivně určována samotným panovníkem a legitimita konkrétních ustanovení byla odvozována od jeho božské aury a neomylnosti, přičemž cílem trestání bylo „*vymýcení zločinců a zvrhlíků*“ a zajištění blahobytu všech lidí.

Vznik trestního práva (a odvozeně od něho později i správního práva trestního) můžeme chápat jako krok k sebeovládání společnosti. Na pozadí pravomoci státu (panovníka) trestat tedy stojí myšlenka „trvalé udržitelnosti“ společnosti (slovy Chamurappiho „*blahobyť společnosti*“), jelikož v dobách rodové společnosti byla aplikována zejména „*soukromá*“ krevní msta, která globálnější společenské soudržnosti

⁹⁸ Je však vhodné upozornit na to, že Chamurappiho zákoník se nijak nevěnuje odlišení trestního a civilního deliktu a povaha řady skutkových podstat tak není zcela jednoznačně trestní. Za vhodné považuji uvést minimálně to, že pokuty byly vypláceny přímo poškozenému [v některých případech je však represivní prvek nepopíratelný (např. „*vyplatí třicetinasobek*“)]. Nicméně sama skutečnost, že zákoník obsahoval určitou podobu uceleného sankčního systému, svědčí o tom, že stát (panovník) měl zájem do těchto vztahů veřejnoprávně ingerovat.

Srov. Renger, J. Wrongdoing and Its Sanctions: On „Criminal“ and „Civil“ Law in the Old Babylonian Period. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*. 1977, č. 1, s. 72 a násl.

⁹⁹ Jedná se o volnou citaci z prologu a epilogu zákoníku s formulacemi převzatými z překladu. Klíma. *Nejstarší zákony lidstva: Chamurapi a jeho předchůdci*, s. 119–121, 143–147.

z dlouhodobého hlediska mnoho nepřispívá. Tomuto účelu trestního práva odpovídá i skutečnost, že posun od krevní msty byl dle dochovaných pramenů poměrně pozvolný (přes talonické tresty k tzv. legální kompenzaci) a rané trestní systémy mají z velké části soukromoprávní charakter. Chamurappiho zákoník ve značné míře vychází z principu odvety.¹⁰⁰

Už v Chamurappiho zákoníku můžeme vnímat diferenciaci jednotlivých deliktů mezi sebou na základě jejich závažnosti (společenské škodlivosti), což je zřejmé z různých citelných postihů, které za jejich spáchání hrozí. Odlišná společenská škodlivost zrcadlí tehdejší společenské nastavení a byla předurčena jednotlivými znaky skutkové podstaty. Jedná se zejména o subjekt a předmět útoku (trest za obdobné jednání byl odlišný, pokud bylo spácháno otrokem, muškénem nebo plnoprávným občanem; obdobně, pokud bylo spácháno proti těmto osobám¹⁰¹), objektivní stránku (např. přísnější potrestání trestání krádeže, pokud se jí pachatel dopustí v chrámu či paláci¹⁰²), či konkrétní účinek a jejich kombinaci.

Za zajímavé považuji ještě to, že již v tomto zákoníku lze najít určité období deliktů, které bychom dnes označili za delikty formální,¹⁰³ předčasně dokonané¹⁰⁴ a některé okolnosti vylučující protiprávnost.¹⁰⁵

Z dob **římského práva** lze poukázat zejména na to, že trestné činy nebyly chápány jako útok (přímo) proti určitému chráněnému zájmu, ale spíše šlo o porušení jakési smlouvy mezi bohy a lidmi. Účel sankce tudíž spočíval v obnovení souladu mezi obyvateli Říma a jeho ochránci

¹⁰⁰ Srov. Ibid., s. 276–281.; Renger. *Wrongdoing and Its Sanctions*, s. 69–71, 75.

¹⁰¹ Pro ilustraci lze odkázat například ustanovení § 195 a násl. Chamurappiho zákoníku.

¹⁰² Ustanovení § 8 Chamurappiho zákoníku.

¹⁰³ Podařilo se mi najít pouze dva příklady. Ustanovení § 7 označuje za zloděje toho, kdo vezme v úschovu od nedospělého syna určitou komoditu bez přítomnosti svědků či smluvního dokumentu. Trestáno je jednání samo o sobě, aniž by byla zohledňována vůle stran. Ustanovení § 110 trestá kněžku, která vstoupí do krčmy pro pivo.

¹⁰⁴ Ustanovení § 109 trestá krčmářku, v jejímž domě se sešli podvratníci.

¹⁰⁵ Např. o zpronevěru při pastvě stáda se nejednalo, pokud „udeřil bůh“.

(bohy), což bylo vyjádřeno i tím, že pokuty byly v některých případech vypláceny chrámu (bohu), jehož zájem byl konkrétním jednáním dotčen. Narušení „pořádku“ dle tehdejších představ vyvolalo hněv bohů nejenom vůči pachateli, ale vůči celé společnosti.¹⁰⁶ V této představě tedy lze spatřovat společenskou škodlivost deliktů tehdejší doby.

Většina tehdy existujících trestných činů měla sakrální povahu, nicméně v hojnější míře se začínají objevovat i trestné činy „světské“, resp. trestné činy zaměřené určitým způsobem proti státu (velmi přísně trestaná velezrada, vojenské trestné činy, postupně objevující se trestné činy úředníků).¹⁰⁷ V rozhojnění těchto skutkových podstat lze spatřovat vzrůstající význam státního zřízení a rostoucí potřebu ochrany jeho „pilířů“. Jejich podlomení by v krajním případě vedlo k rozpadu zřízení a ve svém důsledku k újmě společnosti jako celku. V tom dle mého názoru můžeme spatřovat další druh tehdejší společenské škodlivosti určitých jednání. Dějiny trestního římského práva jsou ostatně důkazem toho, že vývoj (a změny) státního zřízení jdou ruku v ruce s vývojem a změnami skutkových podstat deliktů.

Je však nutno podotknout, že s materiální stránkou jakožto definičním znakem deliktu právní úpravy ani v tomto období, alespoň dle mé vědomosti, nepracují.

K otázce odlišení jednotlivých trestných činů z hlediska jejich společenské škodlivosti stojí za zmínku, že již existovaly skutkové podstaty svou povahou „přestupkové“ (vojenské „přestupky“ trestané kázeňskými opatřeními, nebo porušování hygienických předpisů¹⁰⁸) a u závažnějších jednání se uplatňoval odlišný procesní režim.¹⁰⁹ Zároveň je velmi zajímavé (a troufám si říci, že i poměrně překvapivé), že v těchto dobách ještě nebyla dodržována klasická latinská zásada *nullum crimen sine lege* a trestání probíhalo i na základě retroaktivi-

¹⁰⁶ Skřejpek, M. Římské právo trestní. In: Urfus, V., Kincl, J., Skřejpek, M. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 319.

¹⁰⁷ Ibid., s. 322.

¹⁰⁸ Ibid., s. 327–328.

¹⁰⁹ Například jakási obdoba odvolání byla přípustná pouze v případě určitých trestů a u některých deliktů (zejména náboženské povahy) nebylo uplatnění tohoto institutu možné. Ibid., s. 323 a násl.

ty.¹¹⁰ V těchto dobách už je tedy zřetelné, že odlišná společenská škodlivost zapovězených jednání má svůj odraz i v (odlišně upravené) rovině procesní.

Po zmapování podoby společenské škodlivosti v nejstarších právních úpravách udělám poměrně značný časový skok a přesunu se již přímo k českým právním dějinám. Vývoj „českého“ práva prošel řadou etap, přičemž většině (nejrannějších) nebudu věnovat bližší pozornost. V dostupných zdrojích jsem totiž nenarazil ve vztahu k předmětu mého zájmu na nic objevenějšího, oproti tomu, co již bylo vysloveno na základě exkurzu do dob římského práva a do textu Chamurappiho zákoníku.

K významnějším proměnám dochází v průběhu etapy feudalistického státu a stavovské monarchie, kdy do trestního práva proniká stále znatelnější veřejnoprávní prvek a vzniká řada nových trestních norem reagujících na nové sociální, ekonomické a politické poměry (zejména ochrana státu, církve a náboženství, právního řádu a státního aparátu) a velmi pozvolna se začíná objevovat i výchovný účel trestního práva (resp. trestů).¹¹¹ Blíže se nejprve zaměřuji na **Práva městská Království českého**,¹¹² v nichž stále přetrvávají zásady krevní msty, o čemž svědčí například to, že úvodní ustanovení vymezující účel trestu stánilo „*pokuta je přísná pomsta*“ (přičemž pokuta byla označením používaným pro trest).¹¹³

¹¹⁰ To se týká jak doby republiky, tak doby císařství. Pokud se senát dozvěděl o spáchání jednání, které mělo být podle jeho názoru trestné, tak mohl být lidovým shromážděním přijat zákon, který toto jednání zpětně prohlásil za trestné. Za císařství bylo trestní právo rovněž „volnější“, jelikož soudci mohli samostatně posuzovat trestnost, přičemž využívali analogii zákona. Ibid., s. 318–319, 323–324.

¹¹¹ Malý, K. Dějiny státu a práva za feudalismu. In: Malý, K. et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, s. 143–147.

¹¹² Kristián z Koldína, P., Jireček, J. (ed.). *Práva městská Království Českého a Markrabství Moravského spolu s krátkou jich summou*. Praha: Věšhrad, 1876, s. 299–395.

¹¹³ Malý, K. *Tři studie o trestním právu v českých zemích v 17. a v první polovině 18. století*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2016, s. 16–17.

Manifestaci společenské škodlivosti bychom mohli vidět v čl. M. XII., který hovoří o tom, že každý „*skutek zlý*“ podle velikosti má být potrestán. Práva městská Království českého rozdělovala trestní jednání na ta, za něž byl psaným právem stanoven „fixní“ trest, který „*měnití žádnému nenáleží*“, tudíž byly závazné i pro soudce, a vedle toho existovala trestní jednání, za něž právo žádný trest nestanovilo a byl určován dle spravedlivého uvážení soudu (a většinou šlo o jednání méně společensky škodlivá, např. rušení nočního klidu). K trestání je třeba ještě dodat, že poměrně velké množství ustanovení zcela jednoznačně staví do popředí zásadu mírnosti při trestání vzhledem k okolnostem souvisejícím s daným jednáním („*více se šetřiti má náležitá mírnost, nežli práva přísnost*“). K tomu je však třeba dopovědět, že jakákoliv mírnost je nade všechnu pochybnost vyloučena právě u těch jednání, u nichž jsou tresty „vyměřené“ právem.¹¹⁴

Zároveň stojí za zmínku existence kategorie tzv. *crimina publica* (delikty proti právu a řádu), které byly popsány následovně – *zaviněné výtržnosti obecné, zjevné a patrné, proti řádu a právu, vztahující se ke zlému a k záhubě nás všech vůbec*.¹¹⁵ I v této definici tedy můžeme spatřovat vyjádření společenské škodlivosti, resp. materiální stránky těchto deliktů. Dále bych chtěl upozornit na to, že mezi zmiňovanými delikty byla i značná část deliktů, které bychom dnes označili za sexuální, což je zdůvodněno tehdejšími vlivem církve na trestní právo.¹¹⁶ Ostatně na skutkových podstatách takového cizoložství či smilstva lze z dnešního pohledu pěkně demonstrovat vývoj a proměny společenské škodlivosti určitých jednání v průběhu věků.

Na dělení deliktů zachyceném v této kodifikaci se opět zřetelně projevuje odlišnost v jejich společenské škodlivosti. Nemožnost jakéhokoliv odchýlení od litery zákona u vybraných druhů jednání vyjadřuje velmi přesnou představu zákonodárce o konkrétní společenské škodlivosti a důraz na striktní aplikování této představy v praxi. Naopak

¹¹⁴ Ibid., s. 18–19.

¹¹⁵ Jedná se o volnou citaci části ustanovení M. XXVI. Kristián z Koldína, Jireček. *Práva městská Království Českého a Markrabství Moravského spolu s krátkou jich summou*, s. 307.

¹¹⁶ Malý. *Tři studie o trestním právu v českých zemích v 17. a v první polovině 18. století*, s. 43.

v případech, kdy měla být ukládána sankce dle „zasloužení“ byli soudci instruováni k umírněnosti, jelikož šlo o jednání spíše méně společensky škodlivá.

Z dalších pramenů práva krátce zmíním **Constitutio Criminalis Theresiana**, tedy „epilog“ feudálních trestněprávních koncepcí, který oproti předchozím kodifikacím představoval z hlediska trestní teorie určitý posun, jelikož již obsahoval i obecnou definici trestného činu (resp. tehdejší terminologií „přečinění“). V této definici však nenajdeme žádné vyjádření materiální stránky deliktu, naopak je akcentována pouze bezprávnost, resp. skutečnost, že dané jednání je v rozporu se zákonem („*zákonu protivné činění nebo opuštění*“).¹¹⁷ Tento zákoník je pověstný tím, že sloužil zejména k odstrašení potenciálních pachatelů (důraz byl tedy kladen na generální prevenci), a nerespektováním přiměřeného poměru trestu k (společenské) závažnosti postihovaných jednání.¹¹⁸ To lze demonstrovat i stanoveným účelem trestu, který hovoří o (mimo jiné) zadostiučinění „*uraženému*“ právnímu řádu, aby „*takové potrestání v lidi příklad a strach od podobných zcestných jednání vzbudilo*“.¹¹⁹ Kodifikace stále připouští stíhat jednání tzv. *sine lege*, tedy i v případech, které v textu zákona sice nejsou uvedeny, ale pro svou zvláštní „*zlosynnost a pohoršlivost*“ jsou považovány za (společensky) škodlivé.¹²⁰

¹¹⁷ Malý, K. Poznámky k obecné části zákoníku Marie Terezie *Constitutio criminalis Theresiana*. *Právněhistorické studie*. 2017, č. 1, s. 46–47.

¹¹⁸ Domnívám se, že tuto výhradu nelze spojovat pouze se zákoníkem Marie Terezie, ale obdobně lze pochybovat o přiměřenosti trestů u většiny historických úprav, jelikož stanovené tresty byly v každé z předešlých uvedených kodifikací mnohdy kruté. Ke konstatování Malého (Ibid., s. 47., popř. Malý. *Dějiny státu a práva za feudalismu*, s. 192.) bych měl proto výhradu, jelikož (tehdejší) společenskou škodlivost postihovaných jednání (popř. přiměřenost trestů) podle mě nelze objektivně hodnotit „dnešními očima“. Souhlasím však, že z dnešního pohledu jsou stanovené tresty jednoznačně nepřiměřené a jejich odstrašující povaha převažuje nad ostatními účinky trestu.

¹¹⁹ Malý. *Poznámky k obecné části zákoníku Marie Terezie Constitutio criminalis Theresiana*, s. 52.

¹²⁰ Malý. *Dějiny státu a práva za feudalismu*, s. 191–193.

Zakotvení zásady *nullum crimen sine lege* přinesl v českých právních dějinách **Všeobecný zákoník o zločinech a trestech za ně** vydaný v roce 1787 za Josefa II., který již byl inspirován osvícenskými ideály. V tomto trestním zákoně již lze identifikovat první podobu rýsující se kategorie (méně společensky škodlivých) přestupků (resp. správních deliktů), jelikož ve svém druhém díle upravoval tzv. „politická provinění“, která jsou v odborné literatuře označována za první bod ve vývoji správního práva trestního.¹²¹ Od tohoto momentu tedy svou pozornost upírám primárně na oblast formujícího se správního práva trestního, nicméně pro účely komparace občas upozorním i na úpravu trestní.

Uvedený zákoník sice upravoval pouze hmotné právo, nicméně obsahoval i kompetenční ustanovení, jelikož politická provinění oproti trestným činům (v tehdejší terminologii šlo o „hrdelní provinění“) byla projednávána a trestána politickými úřady.¹²² Obecná definice politického provinění v zákoníku uvedena nebyla. Trestní zákon popisuje politické provinění prostřednictvím zásady *nullum crimen sine lege*, tedy prostřednictvím jeho uvedení ve zvláštní části zákona. Politická provinění jsou tedy vymezena na základě formálního kritéria.¹²³

Obdobně k problematice přistoupil i následující **trestní zákon z roku 1803**,¹²⁴ který upravoval ve svém druhém díle kategorii „těžkých policejních přestupků“, která byla rovněž svěřena do kompetence politických úřadů.¹²⁵ Těžký policejní přestupek byl v obecné rovině popsán prostřednictvím subjektivní stránky, jako jednání či opomenutí,

¹²¹ Srov. Ibid., s. 193–194.; Mates, P. K vývoji správního práva trestního. In: Mates, P. et al. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1.; Hausman, J. *Vývoj přestupkového práva*. 2019, Diplomová práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 8. Vedoucí práce Helena Prášková.

¹²² Díl II. kapitola I. § 6. Viz *Práva všeobecná nad Proviněnými, a gich Trestmi* [online]. *provenio.net*. 1787 [cit. 9. 12. 2020]. <https://bit.ly/3oDteo9>

Pro hrdelní a politická provinění byly zvláště vydány i speciální procesní předpisy.

¹²³ Díl II. kapitola I. § 1.

¹²⁴ *Knihá práw nad přečiněnými hrdelnými a těžkými řádu Městského, (totiž Policie) přestupky*. Vídeň: J. T. Grozny z Trattnerůw, 1804.

¹²⁵ Čížek, K. *Trestní právo policejní*. Praha: J. Otto, 1882, s. 118.

kteřé za nedovolené „*každý sám od sebe dle svého stavu poznati může*“. Zároveň bylo uvedeno, že těžkým policejním přestupkem je již samotné jednání (opomenutí) proti zákazu (příkazu), a to i pokud absentuje zlý úmysl, škoda i újma.¹²⁶ Z preambule tohoto zákoníku lze vyrozumět, že je nově sleveno z „*přísnosti práv předešlých*“ a ortel soudcův se omezuje dle stupně škodlivosti.¹²⁷ Zároveň je uvedeno, že zákon bral v patřnost, aby mezi zločiny a přestupky zůstávaly vymezené meze.

Nelze pominout ani následující **zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích**, který ve vztahu k přestupkům navázal na předchozí právní úpravu a ve kterém se již objevuje dnes užívané formální označení kategorie deliktů – „přestupek“. Tento zákon vycházel z tripartice deliktů,¹²⁸ které se mezi sebou odlišovaly podle „*důležitosti a škodlivého jich působení*“.¹²⁹ Přestupek (ale i přečin) byl definován v podstatě stejně jako v trestním zákoně z roku 1803. Šlo o jednání (opomenutí) obsažená v trestním zákoně, která „*každý sám od sebe za nedovolené poznati může*“, popřípadě byl pachatel dle svého stavu povinen znát zvláštní nařízení, které bylo přestoupeno.¹³⁰ Trestní zákon obsahoval i ustanovení o protizákonných přestupcích (přečinech), které jsou přestupky (přečiny) samy o sobě, aniž by bylo zlého úmyslu, škody nebo ublížení.¹³¹

Na tomto místě si dovoluji pro úplnost upozornit na to, že trestní zákony z let 1778, 1803 a 1852 hovořily i o jiných protiprávních jednáních, která mají být trestána příslušnými politickými (policejními) úřady dle zvláštních zákonů. Tato jednání bychom měli chápat jako další (obecným trestním předpisem neupravené) správní delikty (resp.

¹²⁶ Díl II. kapitola I. § 1 a § 5 *Knihy práv nad přečiněnjmi hrdelnjmi a těžkými řádu Městského, (totiž Policie) přestupky.*, 1804.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Vzhledem k tomu, že přečiny a přestupky nebyly definovány a byly předmětem stejných obecných ustanovení, lze se setkat v literatuře i s tím, že fakticky šlo o bipartici. Srov. Bárta, J. Platné přestupkové právo hmotné. *Správní právo*. 2017, č. 6, s. 238.

¹²⁹ Srov. § 56 a § 274 zákona č. 117/1852 ř. z.

¹³⁰ § 233 zákona č. 117/1852 ř. z.

¹³¹ § 238 zákona č. 117/1852 ř. z.

správní delikty v širším smyslu), tedy jako součást správního práva trestního. Jejich detailnímu zkoumání jsem se však z následujících důvodů téměř zcela vyhnul. Jednak předpokládám, že mnou primárně vyhledávané obecné definice (správního) deliktu z povahy věci nebudou obsaženy v těchto zvláštních předpisech, a jednak se tato systematika postupně stala v důsledku kompetenčních změn značně nepřehlednou a její rozplétání by dalece přesáhlo ambice této práce.¹³² Vystačím si proto s vyhledanou definicí přestupku (zároveň i přečinu) uvedenou v trestním zákoně a s upozorněním na to, že vedle nich existovaly i další (ve zvláštních předpisech upravené) přestupky.¹³³

Když už jsem se k existenci těchto přestupků vyjádřil, nemohu se ještě alespoň krátce nezmínit o *císařském nařízení č. 96/1854 ř. z., jímž se vydává předpis, jak mají úřadové političtí a policejní vykonávat nařízení a nálezy od nich vydané* (tzv. výpraskový patent¹³⁴), které bylo právě pro zmíněné „jiné“ (v trestním zákoně neupravené) přestupky významným pramenem práva. Toto nařízení totiž obsahovalo mimo jiné ustanovení § 7, které trestalo zákazy stanovené v působnosti politických nebo policejních úřadů (tedy zákazy stanovené mocí výkonnou)

¹³² Srov. Čížek. *Trestní právo policejní*, s. 118–120. Autor v souvislosti se zjišťováním, komu náleží kompetence trestat konkrétní přestupky [zda úřadu politickému (policejnímu) nebo soudům], vystihuje nepřehlednou situaci slovy „*zdá se nám, že tohoto křížování jest právě dosti, aby vzbuzovalo oprávněné toužení po novém zpracování trestního zákoníku co do látky v něm s politicko-policejní správou související*“.

¹³³ Na tyto „jiné“ přestupky však nelze automaticky nahlížet jako na další „o něco méně“ společensky škodlivou kategorii oproti přestupkům upraveným v trestním zákoně. Srov. Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezu nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1924. Nález pub. č. 2712. V tomto případě šlo o vztah přestupku porušení policejní hodiny hostinským (přestupek byl stanoven vyhláškou, šlo tedy o přestupek neupravený trestním zákonem) a přestupku dle § 320 trestního zákona, kterým byl postihován hostinský, který nenahlásil nocující cizince. Stěžovatel argumentoval tím, že za závažnější přestupek dle trestního zákona bylo možné uložit pouze pokutu v určité omezené sazbě. Přestupek porušení policejní hodiny byl však shledán zcela nezávislým na přestupku upraveném v trestním zákoně, a to i v otázce trestu (tudíž stěžovateli byl zákonně uložen trest vězení, tedy trest přísnější).

¹³⁴ Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 496.

a rámcově formulované ustanovení § 11, které svou povahou v podstatě *relativizovalo* zásadu *nullum crimen sine lege* pro oblast správního trestání. Toto ustanovení obsahovalo několik široce formulovaných skutkových podstat¹³⁵ (mimo jiné rušení veřejného pořádku a slušnosti) a v praxi bylo nejhojněji užíváno.^{136 137}

Následující **trestní reforma z roku 1950**¹³⁸ již zcela jednoznačně odlišila delikty, které jsou trestány soudy a jsou součástí „velkého“ trestního práva (v užším smyslu), a delikty, které jsou trestány správními orgány (tehdejší terminologií „národními výbory“) a jsou tak součástí správního práva trestního. V důvodové zprávě¹³⁹ bylo uvedeno, že „*dalším důvodem pro kodifikaci trestního práva správního je i skutečnost, že při nové úpravě se lidové správě svěřuje i stíhání značné části dosud soudně trestných přestupků. Jde tu o delikty, které mohou orgány lidové správy v rámci ostatních svých úkolů, tj. v těsné souvislosti s okamžitými potřebami veřejné správy, lépe, vhodněji a rychleji stíhat než soudy. Tato okolnost na jedné straně a míra nebezpečnosti deliktu pro společnost na straně druhé, rozhodovala vůbec při rozdělení deliktů na činy trestné soudně a na přestupky trestné orgány lidové správy*“.

¹³⁵ Srov. Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1929. Nález pub. č. 7199.

¹³⁶ Srov. Weyr. *Československé právo správní. Část obecná*, s. 108.

¹³⁷ Pro zajímavost lze zmínit případ studentů, kteří byli potrestáni za zpívání písně v melodii bývalé rakouské hymny. Ke skutku došlo v rámci „posilvestrovského veselí“ ve skupině „mladých hochů“ a čin měl být učiněn v žertu. Žádná z těchto skutečností však neměla vliv na to, že dané jednání dle soudu mělo potenciál vzbudit veřejné pohoršení. Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1931. Nález pub. č. 8922.

¹³⁸ Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon; zákon č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád); zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní; zákon č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní).

¹³⁹ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 471 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020]. https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0471_01.htm

Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní (dále jen „trestní zákon správní“), neobsahoval definici přestupku a pouze v ustanovení § 2 zakotvil *subsidiaritu* oproti trestnímu zákonu soudnímu. Jednoznačnost úmyslu zákonodárce lze doložit i další citací z důvodové zprávy: „*Jak ustanovení tohoto zákona, tak i ustanovení trestního zákona soudního jsou formulována pružně, jednak aby se oba zákony nestaly brzdou vývoje, jednak aby reakci nebylo možno uniknout spravedlnosti. Mnohé skutkové podstaty, formulované v obou zákonech pružně a široce, se proto někde budou překrývat; vést mezi nimi přesnou hranici není možné. Delikty ve větší míře nebezpečné společnosti mají stíhat soudy podle soudního zákona trestního.*“ Na společenskou škodlivost přestupku reagoval specifickým způsobem procesní předpis [zákon č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní)], jelikož v ustanovení § 3 obsahoval procesní korektiv umožňující v případě přestupku „méně významného“, na jehož stíhání nebyl zájem společnosti, upustit od zahájení řízení (nebo řízení zastavit), což mělo působit pouze výchovně.¹⁴⁰

Zároveň bych chtěl uvést, že zmiňovaný trestní zákon správní obsahoval ve zvláštní části řadu zcela obecných ustanovení (ostatně takto jsou označeny vždy i příslušnou marginální rubrikou¹⁴¹), která uvozovala jednotlivé hlavy, v nichž byly formulovány skutkové podstaty poskytující ochranu určitým statkům. To tedy umožňovalo trestat jako přestupky i jednání dle názoru aplikačního orgánu společensky škodlivá (resp. ohrožující konkrétní chráněný zájem), která by však nebylo možno podřadit pod žádnou specifickou skutkovou podstatu.

Pro porovnání upozorňuji i na zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon, který v ustanovení § 2 materiální stránku naopak upravoval a stanovil, že *trestným činem je jen takové pro společnost nebezpečné jednání, jehož výsledek uvedený v zákoně pachatel zavinil*. Z důvodové zprávy¹⁴² se dozvíme, že *prohlašuje-li osnova ve zvláštní části určitá jednání za soud-*

¹⁴⁰ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 484 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020]. https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0484_01.htm

¹⁴¹ Vizte § 33, § 71, § 90, § 118, § 121, § 127 trestního zákona správního.

¹⁴² Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 472 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020]. https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0472_01.htm

ně trestné činy, jsou to jednání, pro něž je typické, že ohrožují nebo porušují právě tyto v zákoně chráněné zájmy. Je však možné, že některý čin, třebaže má všechny znaky uvedené ve zvláštní části, není přece v konkrétním případě pro společnost nebezpečný anebo jeho nebezpečnost pro společnost je jen nepatrná. Tam, kde je nebezpečnost činu pro společnost jen nepatrná, bude zvláštním ustanovením trestního řádu umožněno upustit od stíhání. Není-li čin pro společnost nebezpečný vůbec, nejde o trestný čin, i když takové jednání má všechny znaky uvedené v některém ustanovení zvláštní části. Z této citace tedy vyplývá, že trestní zákon požadoval, aby v každém jednotlivém případě definovaných trestných činů šlo zároveň i o čin společensky škodlivý (tehdy společensky nebezpečný; kritéria pro určení nebezpečnosti však neobsahoval¹⁴³).

Považuji za účelné upozornit i na závěry soudního rozhodnutí publikovaného ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu,¹⁴⁴ které bylo věnováno výkladu tohoto ustanovení. Publikovaná právní věta zní *„Při posouzení otázky, zda jde o rozkrádání národního majetku podle § 245 odst. 1 písm. a) trestního zákona nebo o polní pých podle § 55 písm. c) trestního zákona správního je rozhodující míra nebezpečnosti jednání pro společnost.“* Po srovnání obou ustanovení soud konstatoval, že společenská nebezpečnost (resp. škodlivost) není předem ustáleným pojmem či šablonou, ale je nutno ji vyvozovat z okolností souzeného jednání, což se musí nezbytně odrazit i ve výroku o trestu. Společenskou nebezpečnost je nutno zkoumat se zřetelem ke konkrétně zjištěnému výsledku a se zřetelem ke všem okolnostem, za nichž byl čin spáchán a též se zřetelem k osobě pachatele. Závěrem publikovaného rozhodnutí je (v rámci závazných instrukcí pro podřízený soud) uvedeno, že *bude třeba vycházet z úvahy, že i drobné rozkrádání národního majetku může být v konkrétním případě natolik nebezpečné pro společnost, že je bude nutno posuzovat jako trestný čin. Tak tomu bude zejména tehdy, když drobné krádeže v určitém hospodářském nebo výrobním objektu se rozmohly do té míry, že ve svém souhrnu znamenají značnější škodu na národním majetku. V souzeném případě bude proto třeba pro-*

¹⁴³ Srov. Vojáček, Schelle, Knoll. *České právní dějiny*, s. 623.

¹⁴⁴ Rozhodnutí Krajského soudu v Karlových Varech ze dne 17. 11. 1953, sp. zn. 4 To 220/53, pub. č. 33/1954 Sb. NS.

vést důkazy o tom, zda drobné krádeže zeleniny na komunálním pozemku byly značněji rozšířeny, takže nebezpečnost takových činů pro společnost se zvětšila. Teprve po doplnění řízení v těchto směrech bude možno správně posoudit, zda zjištěné jednání obviněné zvýšenou měrou ohrozilo zájmy společnosti tak, aby je bylo nutno postihnout jako trestný čin, aneb zda ve svém výsledku znamená toliko méně závažný čin, který by bylo možno po případě považovat za polní pych podle § 55 písm. c) trestního zákona správního. Soudní rozhodnutí tedy vymezuje některá kritéria pro posouzení společenské nebezpečnosti, přičemž za ně považuje i to, jak moc jsou daná (ač třeba marginálně závažná) jednání ve společnosti rozšířena.

Po shrnutí právní úpravy, důvodových zpráv a závěrů z citovaného rozhodnutí mám za to, že hlavní důvod, proč se během této trestní reformy začalo s materiální stránkou významněji pracovat (nicméně součástí definice byla pouze u trestného činu), spočívá v tom, že se zákonodárce vydal cestou zakotvení dvou odlišných „trestních“ řízení („velkého“ trestního a „malého“ správního), která by se však vzhledem k flexibilitě skutkových podstat deliktů mohla v určitých případech nežádoucím způsobem překrývat. Materiální stránka proto měla zejména poskytnout vodítko pro určení příslušného trestního systému u „hraničních případů“. To lze ostatně pozorovat například i na definici později zavedeného nového typu deliktu, kterým bylo tzv. „provinění“.¹⁴⁵ Ten byl odlišen rovněž tím, že nedosahoval stupně společenské nebezpečnosti trestného činu.¹⁴⁶

Následující vývojový milník zřetelně pod vlivem tehdejší doby stávl do popředí výchovné působení zákona a represivní složka měla nastupovat až subsidiárně, jelikož převažoval názor o postupném snižování konfliktnosti ve společnosti. Šlo o **zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku**, který v ustanovení § 6 obsahoval definici přestupku – jednak jím bylo zaviněné jednání uvedené v ustanoveních § 7 až § 19 tohoto zákona a dále porušení povinnosti stanovené jiným zákonem, nicméně pouze za předpokladu, že takové porušení *ztěžuje plnění úkolů státní správy*,

¹⁴⁵ Ustanovení § 15 zákona č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.

¹⁴⁶ Srov. Vojáček, Schelle, Knoll. *České právní dějiny*, s. 627.

ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů. Uvedená definice tedy hovoří o dvou typech přestupků. První typ přestupků byl založen na čistě formálním kritériu (*nullum crimen sine lege*) a druhý typ byl určen „pouhou“ protiprávností z pohledu celého právního řádu, ovšem ve spojení s konkrétněji vymezenou podmínkou materiální.¹⁴⁷ V obou případech však zároveň nesmělo jít o provinění nebo trestný čin, což se z praktického hlediska mohlo jevit významným zejména u přestupků uvedených v ustanovení § 19.¹⁴⁸

Následující **zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích** (dále jen „starý zákon o přestupcích“), byl vydáván po změně společenských poměrů a zřetelně se distancoval od charakteru předchozí právní úpravy. Opětovně dochází také k rekonstrukci „příslušnosti“ jednotlivých skutkových podstat dle aktuálního společenského nazírání.¹⁴⁹ Definice přestupku uvedená v ustanovení § 2 kombinuje jak hledisko formální, tak hledisko materiální. Jak uvádí důvodová zpráva,¹⁵⁰ *oba znaky musí být naplněny současně. Z toho vyplývá, že jednání, které má sice formální znaky přestupku, ale není jím porušen nebo ohrožen zájem společnosti, není přestupkem, a proto nemá společnost důvodu je postihovat.*

¹⁴⁷ Srov. Bydžovský, L., Lukeš, Z. *Přestupky a provinění: vysvětlivky k zákonu o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku a k zákonu o místních lidových soudech.* Praha: Orbis, 1962, s. 16–18.

¹⁴⁸ Tyto přestupky byly charakterově podobné proviněním, ale odlišeny měly být svou nižší společenskou škodlivostí. Srov. Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 41 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1960–1964* [cit. 11. 12. 2020]. https://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0041_01.htm

¹⁴⁹ „*Jako přestupky budou nově postihována některá méně závažná protispolečenská jednání, která dosud projednávají soudy jako trestné činy nebo přečiny.*“ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 228 [online]. *Česká národní rada 1986–1990* [cit. 11. 12. 2020]. https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0228_01.htm

¹⁵⁰ Ibid.

4.2 Shrnutí a dílčí závěry

Na základě výše provedeného exkurzu dospívám k následujícím dílčím závěrům.

Přestože jsem první obecnou definici deliktu našel až v tereziánském zákoníku (tato definice však nijak nepracovala s materiální stránkou), tak i v předchozích právních úpravách podle mě měla společenská škodlivost jednu nepopiratelnou významnou funkci. Jejím prostřednictvím totiž byla realizována *systematika všech kodifikací*. Společenskou škodlivost lze proto považovat za klíčový konstrukční prvek kodifikace veřejnoprávních deliktů. Jednotlivé delikty byly od pradávna strukturovány a diferencovány dle jejich závažnosti, která jim byla konkrétním normotvůrcem přiznávána a dle této závažnosti k nim byly přiřazovány (více či méně rigorózně stanovené) tresty. Z dnešního pohledu jsme schopni zpětně dovozovat společenskou škodlivost jednotlivých jednání právě podle trestů, které za příslušná jednání náležely. Na základě historického exkurzu lze identifikovat i to, že společenská škodlivost jakožto stěžejní kritérium pro kriminalizaci určitého jednání podléhá konkrétní náladě (stavu) a tendencím dané společnosti, což lze poměrně spolehlivě demonstrovat například na řadě (dříve trestně postihovaných) deliktů náboženské povahy.

Materiální stránka (společenská škodlivost) byla v průběhu vývoje veřejnoprávních deliktů jejich nepopiratelnou součástí, ač nebyla vyjádřena takovým explicitním „definičním“ způsobem, který známe z dnes účinné právní úpravy. I z těch nejstarších historických právních úprav, tedy z dob, za kterých ještě nebylo možné hovořit o existenci teorie trestního práva (potažmo správního práva trestního) ani o obecné definici deliktního jednání včetně jeho jednotlivých znaků, jednoznačně vyplývá, že tehdejší zákonodárci materiální stránku postihovaných deliktů akcentovali. Od „počátku“ lze tedy identifikovat klíčový záměr trestních kodifikací, které měly sloužit k ochraně společnosti před jednáními, která byla považována za pro tuto společnost ohrožující, škodlivá a v konečném (extrémním) důsledku fatální. Odlišnosti v zásadě spočívají pouze v tom, který orgán tato jednání může určovat a z jakého zdroje čerpá pro tuto svou pravomoc legitimitu.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že obsahová rovina společenské škodlivosti spočívala v prvopočátku zejména ve snaze vymýtit ze společnosti krevní mstu, jakožto nejstarší prostředek potrestání. Po-

kud se lidská společnost měla rozvíjet v širší spolupracující celek schopný „trvalé udržitelnosti“ bylo nutné tento způsob odplaty postupně eliminovat, jelikož zjevně nepřispívá kooperaci v rámci širších celků. Postupem času tedy zájem jednotlivce (rodu) začal ustupovat do pozadí ve prospěch zájmu celku (společnosti). Právě v tomto momentu bych spatřoval prapůvodní zrod konceptu „společenské škodlivosti“, která legitimizovala trestání těch nejranějších veřejnoprávních deliktů. Není potom bez zajímavosti, že se záhy v souvislosti s rostoucím významem „státního“ uspořádání a stále složitější organizací společnosti postihují vedle deliktů, které útočí na pokojné soužití lidí (vražda, ublížení na zdraví, krádež, podvod, pomluva atd.), také delikty, které různým způsobem útočí na samotnou (funkční) organizaci společnosti. Postupem času v souvislosti se státoprávním vývojem tato kategorie nabývá úměrně na významu. Tato druhá kategorie deliktů má tedy od počátku spíše administrativní povahu.

Za velmi zajímavé zjištění považuji to, že historický vývoj právních úprav směřoval *od priority materiální stránky deliktu k postupnému převážení pomyslné mísky vah ve prospěch formální stránky*.¹⁵¹ Z výše uvedeného je zřejmé, že historicky bylo pravidlem stíhat jednání buď na základě zcela „libovolného“ vyhodnocení, zda dané jednání je pro společnost škodlivé, nebo na základě velmi široce a volně formulovaných skutkových podstat, které umožňovaly v zásadě to stejné. Tato situace byla aktuální překvapivě dlouho. Teprve v pozdějších stádiích vývoje společnosti začalo materiální hledisko ustupovat a do popředí se dostala zásada *nullum crimen sine lege*, která platí za klíčovou zásadu veřejnoprávního trestání dodnes. K tomu však musím dodat, že v oblasti správního práva trestního tato zásada začala platit až s delším časovým odstupem oproti jejímu zakotvení ve „velkých“ trestních kodifikacích.

To vrhá poměrně zajímavé světlo na dnešní vnímání materiální stránky správního deliktu odbornou veřejností jakožto korektivu proti formální nespravedlnosti. Zdá se totiž, že historicky tomu mělo být prá-

¹⁵¹ Za užití terminologie nastíněné v oddíle 3.2.1 by situaci šlo označit jako postupný vývoj od materiálního pojetí materiálního pojmu deliktu (na to lze usuzovat již na základě informací z dob účinnosti římského práva) k postupnému přechodu k formálnímu pojmu pojímanému materiálně-formálně až formálně-materiálně.

vě naopak a byly to formální znaky, které měly poskytovat záruku proti přepínání trestní represe a proti nespravedlnosti založené (pouze) na materiálním hledisku.

V neposlední řadě jsem dospěl k tomu, že explicitní vyjádření materiální stránky v rámci definice deliktů (poprvé u trestných činů v roce 1950) souvisí primárně s rozvojem další samostatné kategorie veřejno-právních deliktů (správních deliktů). Již v dřívějších kodifikacích byly různé typy deliktů členěny do několika kategorií dle jejich závažnosti, nicméně se tak zprvu dělo v rámci jednoho konzistentního (trestního) systému. Na tyto různé podkategorie potom dopadala specifická pravidla, která v obecné rovině reflektovala jejich odlišnou závažnost. Když došlo ke konstituování dalšího samostatného „trestního“ systému, bylo nutno nějakým způsobem odstranit rizika související s touto dvojkolejností. Řada deliktů totiž mohla mít z důvodu jejich neostré hranice obojí povahu, což by bylo z pohledu moderního právního státu nežádoucí. Podle mého názoru, který podpírám provedeným historickým exkurzem, je toto primárním důvodem pro zakotvení materiální stránky jako definičního znaku deliktu – jde tedy o způsobilost odlišit jednu samostatnou skupinu *formálně obdobných* deliktů od jiné.

5 Analýza materiální stránky přestupku

Účelem následujících dvou stěžejních kapitol je analyzovat právní úpravu jednotlivých typů správních deliktů se zaměřením na práci s materiální stránkou (společenskou škodlivostí) těchto deliktů. V této kapitole je věnována pozornost pouze přestupku, jakožto nejvýznamnějšímu typu správního deliktu, a teprve v následující kapitole bude proveden rozbor materiální stránky dalších typů správních deliktů.

Nejprve stručně analyzuji ústavní úroveň právní úpravy za účelem zodpovězení dílčí výzkumné otázky, zda má materiální stránka správních deliktů ústavní povahu.

Následně bude přikročeno k analýze materiální stránky přestupku. Přestupek lze považovat za nejvýznamnější správní delikt v právní úpravě České republiky, nejenom kvůli tomu, že jako jediný má i svůj vlastní obecný kodex,¹⁵² který upravuje hmotněprávní i procesní otázky, ale i proto, že se přestupky vyskytují na všech úsecích veřejné správy. Množství skutkových podstat přestupků je obrovské a bez ambice dobrat se jejich exaktního počtu lze pro ilustraci alespoň uvést, že novela¹⁵³ doprovázející rekonstrukci přestupkového práva v roce 2017, změnila více než 250 zvláštních předpisů obsahujících skutkové podstaty přestupků.

Vzhledem k tomu, že jde o právní úpravu mezi všemi správními delikty nejpropracovanější, nabízí se prvotní zaměření na tento správní delikt jako nejvhodnější – analýza právní úpravy a judikatury týkající se přestupků nám odpoví na dílčí výzkumné otázky, jakým způsobem je na těchto úrovních společenská škodlivost chápána. Obecnější závěry plynoucí z této analýzy potom budou využitelné i v následující kapitole při zkoumání méně detailních právních úprav jiných správních deliktů.

¹⁵² Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

¹⁵³ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

5.1 Úvaha nad ústavní povahou materiální stránky deliktů

Jak je možno vyvozovat z historického exkurzu, tak základní zárukou proti zneužívání (či přepínání) veřejnoprávního trestání, kterou poskytuje soudobý moderní právní stát je vlastně konstrukce „formální“ pojistky. Tu na ústavní úrovni nalezneme v podobě čl. 39 Listiny, který říká, že *jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*

Jak bylo vysvětleno v úvodní teoretické kapitole, tak toto ustanovení lze vztahovat na všechny případy, ve kterých dochází k trestání v širokém slova smyslu. Na tomto místě však pro úplnost zmíním, že ne ve všech případech správních deliktů bude na místě hovořit o „trestání“ v tomto smyslu,¹⁵⁴ nicméně pro účely úvahy zahrnuté v této podkapito-

¹⁵⁴ K *přestupkům* praxe přistupuje tak, že jim „trestní“ povahu přiznává obecně (ostatně přestupkové právo bývá označováno i jaké „malé“ trestní právo (srov. Kolman, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti [online]. *Bulletin-advokacie.cz*. 30. 9. 2016 [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/37VjW0Z>). Bez zajímavosti však není úvaha P. Molka, který poukazuje na to, že plošné vztahování přestupkové agendy pod rozsah „trestní větve“ čl. 6 Úmluvy je oproti požadavkům Evropského soudu pro lidská práva pravděpodobně nadstandardní. Srov. Molek. *Právo na spravedlivý proces*, s. 60–61.

U správních deliktů *disciplinárních* lze vzhledem k jejich povaze (vztahují se v zásadě na úžeji vymezené kategorie subjektů) spíše vycházet naopak z toho, že obecný „trestní“ charakter mít nebudou (např. ve vztahu k „disciplinárnímu“ řízení ve věcech státních služby srov. Chadima, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 4, s. 402–403.)

K (obecným) *pořádkovým* deliktům existuje judikatura, která naznačovala jejich trestní charakter [nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04, v němž bylo vysloveno, že *pořádkové pokuty jsou sankcí za deliktní jednání. Jsou stanoveny zákonem a zamýšleny jako preventivní a současně represivní opatření veřejné moci. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jsou tudíž zpravidla rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.* (Srov. Průcha, P. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. *Trestní právo*

le je podstatné, že alespoň u některých tomu tak bude. Pak se lze totiž legitimně ptát, zda se význam materiální stránky u konkrétního typu správního deliktu nějakým způsobem odvíjí od jeho „trestní“ povahy, resp. zda lze v tomto charakteru spatřovat nějaké odlišující kritérium. Na to se pokusím stručně odpovědět.

Položená otázka v zásadě míří na to, zda z ústavního pořádku plyne nějaký jiný požadavek na „trestní“ zákon, než aby se jednalo o zákon jakožto výsledek (bezvadného) zákonodárného procesu. Doktrína trestního práva konkretizuje požadavky na zákon latinským označením – *lex scripta, lex praevia, lex certa, lex stricta*.¹⁵⁵

To, že zákon musí mít písemnou podobu a že jeho existence musí předcházet jednání, které dle něj bude trestáno, v zásadě není třeba blíže komentovat.

Další dva požadavky – určitost zákona a zákaz analogie skutkové podstaty v neprospěch pachatele – souvisí v podstatě s interpretací daných skutkových podstat. V *určitosti* podle mě lze spatřovat výchozí

(*stále*) v pohybu. Pocta Vladimíru Kratochvílovi, s. 317–318.]), nicméně takový plošný závěr podle mě jednoznačně vyvrací judikatura pozdější (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2019, čj. 5 As 212/2019-40, bod 21 a násl., kde je uvedeno, že se jedná o *promptní nástroj směřující k zajištění náležitého a ukázněného průběhu řízení před soudem, který se pohybuje na pomezí výkonu kázeňské (disciplinární) pravomoci a ukládání trestu. Nejvyšší správní soud se nicméně kloní k tomu, že pořádková pokuta je spíše disciplinárním (kázeňským) opatřením než klasickou trestní sankcí*. Popř. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2019, sp. zn. 5 Tdo 115/2019, bod 33 a násl. Dále např. poměrně aktuální *Gestur Jónsson a Ragnar Halldór Hall proti Islandu*, rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 12. 2020, č. stížností 68273/14 a 68271/14, v němž typické pořádkové pokutě „trestní“ status přiznán nebyl.

Správní delikty *platební* jsou velmi podobné klasickým přestupkům, a proto jim je trestní povaha přiznávána (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, body 63 a násl., popř. usnesení velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016, body 40 a násl.).

Výše uvedené však lze shrnout tím, že by vždy mělo záležet na zhodnocení konkrétních parametrů daného správního deliktu a k problematice by nemělo být přistupováno paušálně.

¹⁵⁵ Šámal, P. et al. *Trestní zákoník*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 112–113.

požadavek na to, aby skutková podstata byla *interpretovatelná* (neměla by tedy být nesrozumitelná nebo vnitřně rozporná). Problematika určitosti skutkových podstat je bezesporu teoreticky velmi zajímavá,¹⁵⁶ nicméně v této práci nebude předmětem hlubšího rozboru. Obecná přípustnost *analogie* plyne z toho, že je nepředstavitelné, aby právní řád dokázal pokrýt všechny myslitelné situace, které mohou nastat. Setká-li se aplikující subjekt s takovou situací, kterou nelze podřadit pod žádnou existující právní normu, je přípustné, aby aplikoval právní normu příbuznou, která na danou situaci neodpadá (*analogie legis*). Při absenci příbuzné právní normy lze přistoupit k aplikaci obecných právních zásad (*analogie iuris*). Takový postup však naopak není obecně přípustný při uplatňování veřejnoprávního trestání, jinými slovy „trestní“ skutkové podstaty lze pomocí příslušných metod vykládat, ale v žádném případě nelze přistoupit k aplikaci příbuzné skutkové podstaty, která na danou situaci nedopadá.

Výše uvedené požadavky na „zákon“ tedy nijak nedopadají na jeho „materiální“ obsah, přičemž jsem pro jiný závěr nenalezl žádnou indicii ani v komentářové literatuře.¹⁵⁷ Lze tedy vyslovit dílčí závěr, že z čl. 39 Listiny skutečně vyplývá pouze to, že jako základ „trestnosti“ plně dostačuje srozumitelný zákon, který je sám o sobě zprostředkovaným vyjádřením vůle lidu.¹⁵⁸

¹⁵⁶ V tomto ohledu nemohu v lehké nadsázce nezmínit mou oblíbenou pasáž z odlišného stanoviska ústavního soudce J. Fenyka k nálezů Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17 „(sám nejsem schopen se vyznat v obsahu § 23 odst. 1 zákona, který stanoví skutkové podstaty přestupků za nevyhovění technickým požadavkům a obsah příloh – tabulek na mne působí jako z jiné planety a zcela mne fascinuje výstižnost slovního spojení „přípustná tmavost kouře“ v § 4 odst. 1 zákona)“.

¹⁵⁷ Srov. Baňouch, H. Komentář k čl. 39. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Novák, J. Komentář k čl. 39. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1219–1240. Autor sice společenskou škodlivost zmiňuje, avšak pouze ve vztahu k právní úpravě trestního zákoníku, která výslovně zavádí zásadu subsidiarity trestní represe.

¹⁵⁸ Čl. 1 odst. 2 Ústavy.

K revizi vysloveného závěru mne nepřivedla ani analýza čl. 7 odst. 1 Úmluvy,¹⁵⁹ který ostatně adresátům práva v tomto ohledu poskytuje nižší standard ochrany, jelikož nehovoří přímo o formě „zákona“, ale obecněji o „právu“,¹⁶⁰ ani jeho doktrinální výklad,¹⁶¹ ani vyhledávání v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.¹⁶² Na položenou dílčí výzkumnou otázku lze podle mě proto odpovědět tak, že by z hlediska významu, funkce či výskytu materiální stránky *nemělo* hrát žádnou roli, jestli konkrétnímu správnímu deliktu (či typu správního deliktu) bude přiznán trestní charakter, nebo nikoliv.

Nemohu opomenout zmínit, že jsem narazil i na názor vyvozující požadavek „společenské škodlivosti“ přímo z čl. 2 odst. 3 Listiny, jelikož má jít o nutnou podmínku protiprávnosti a trestnosti.¹⁶³ Myšlenka však není blíže vysvětlena a domnívám se, že text ani účel příslušného ustanovení takovému závěru nenasvědčují. Bezesporu však z daného ustanovení vyplývá základní předpoklad pro uplatnění veřejnoprávní odpovědnosti, tj. existence *protiprávnosti*.

Mám za to, že v souvislosti se zkoumaným institutem je na ústavní úrovni nejvýznamnější čl. 4 odst. 4 Listiny, ze kterého lze vyvozovat požadavek *přiměřenosti* při omezování základních práv a svobod. Právě tento ústavněprávní apel bych označil za zcela klíčovou a univerzální „materiální“ záruku, jelikož najde své uplatnění při odpovědnosti za jakýkoliv (nejenom) správní delikt, bez ohledu na jeho „trestní“ charakter.

¹⁵⁹ Věta první zní: „*Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem.*“

¹⁶⁰ Novák. *Komentář k čl. 39.*, s. 1129.

¹⁶¹ Kmec, J. Komentář k čl. 7. In: Kosař, D. et al. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* C. H. Beck, 2012, s. 837–862.

¹⁶² Vyhledávání v databázi HUDOC na základě variací (a kombinací) slov „social harm“, „degree“, „material aspect“ a vztahu k čl. 7 Úmluvy. Dále srov. *Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights.* Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020.

¹⁶³ Kratochvíl. *Trestní právo hmotné*, s. 214.

5.2 Přestupek a jeho materiální stránka – optikou legislativy

Přestupek je nejobecnějším typem správního deliktu, jelikož řady z nich se může dopustit „každý“. Z hlediska subjektu je lze dělit na přestupky fyzických osob, přestupky právnických osob a v neposlední řadě na „smíšenou“ kategorii přestupků podnikajících fyzických osob. U všech subjektů se zkoumá jejich deliktní svéprávnost, která je v případě fyzických osob dána jejich věkem a přičetností, v případě ostatních subjektů je spojena v zásadě s jejich existencí.

U fyzických osob se posuzuje subjektivní stránka, resp. odpovídají za zavinění (až na výjimky), přičemž není-li stanoveno jinak, postačuje zavinění ve formě nedbalosti. Podnikající fyzické osoby a právnické osoby odpovídají za přestupky bez ohledu na zavinění (tj. objektivně), nicméně připuštěním obecné možnosti liberace došlo k odstranění kritizované absolutní odpovědnosti.¹⁶⁴ Z hlediska podmínek spadajících pod objektivní stránku přestupků nutno dodat, že u podnikajících fyzické osoby musí jednání navíc souviset s jejím podnikáním a u právnické osoby musí být navíc dána souvislost jednání s její činností. Jednají-li tyto subjekty prostřednictvím jiných fyzických osob (což u právnické osoby ani jinak nelze) musí jít zároveň o jednání tzv. přičitatelné.

5.2.1 Obecnější úvahy nad interpretací zákonného pojmu společenské škodlivosti přestupku

Jak bylo uvedeno už i výše v kapitole věnované historickému exkurzu, tak starý zákon o přestupcích při pozitivním vymezení toho, co je to přestupek, nově výslovně počítal s jeho „obsahovou“ stránkou, jelikož do definice zahrnul (v kumulativním poměru) jak kritérium formální („výslovně označeno v tomto nebo jiné zákoně“), tak kritérium materiální („porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“).¹⁶⁵

¹⁶⁴ Odpovědnostním konceptům a naznačeným výjimkám jsem se věnoval zevrubněji v následujícím konferenčním příspěvku. Scheuer. *Několik poznámek k vlivu reformy správního trestání na správněprávní odpovědnost nejen v právu životního prostředí*, s. 1408–1413.

¹⁶⁵ Ustanovení § 2 starého zákona o přestupcích. Srov. *Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 228*.

Jak vyplynulo i z rekapitulace odborné literatury, tak již za této právní úpravy bylo materiální kritérium běžně označováno jako společenská škodlivost, potažmo společenská nebezpečnost,¹⁶⁶ ačkoliv ze striktního textualistického pohledu starý přestupkový zákon žádný takový pojem nepoužíval. Bystrému čtenáři navíc materiální kritérium nejspíš nápadně připomíná obsah jiného (formálního) obligatorního znaku skutkové podstaty správního deliktu, kterému byla věnována stručná pozornost v kapitole o teoretických základech problematiky. Konkrétně jde o podmínku „následku“, který představuje v podstatě totožnou podmínku, o které hovořila právní úprava starého přestupkového zákona, jelikož následek je doktrínou definován jako „porušení nebo ohrožení chráněného zájmu“.¹⁶⁷

Aktuálně účinná právní úprava již v rámci pozitivního vymezení přestupku¹⁶⁸ vyjadřuje materiální stránku přestupku přímo termínem „společenská škodlivost“. V ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky je přestupek definován jako *společensky škodlivý* (materiální kritérium) *protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem* (formální kritérium). Pro úplnost doplním ještě negativní část definice – obě zmíněné právní úpravy vycházely ze „subsidiární“ povahy přestupku. To znamená, že pokud by mělo zároveň jít i o trestný čin, tak dostává přednost tato právní kvalifikace a o přestupek se tím pádem jednat nemůže (skutkové podstaty trestných činů jsou tedy v poměru speciality, kdežto přestupky jsou v poměru subsidiarity).

Zákon o odpovědnosti za přestupky s pojmem společenská škodlivost na žádném dalším místě nepracuje, tudíž nenabízí ani žádnou definici tohoto pojmu. Jedná se tedy o klasický neurčitý právní pojem,¹⁶⁹

¹⁶⁶ K této terminologii a názorům na její rozlišování vizte Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 196–197. V praxi se však bylo běžné setkat i se směřováním obou pojmů, srov. například náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 41.

¹⁶⁷ Srov. Šámal, P. Komentář k § 13. In: Šámal, P. et al. *Trestní zákoník*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 160–162.

¹⁶⁸ Do reformy správního práva trestního, která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2017, měl tento pojem užší obsah. Vizte Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 17–19.

¹⁶⁹ K pojmu srov. Skulová, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 19–27.

jehož obsah na zákonné úrovni je nutno dovozovat prostřednictvím standardních interpretačních metod (tj. zejména prostřednictvím jazykového, systematického, historického a teleologického výkladu zákona o odpovědnosti za přestupky a dalších příbuzných předpisů).

Jedna z možných výkladových variant může být založena i na **komparaci** s přecházející právní úpravou starého přestupkového zákona. Vzhledem k tomu, že obě právní úpravy obsahují úpravu materiálního kritéria, je dle mě možné vyslovit hypotézu, že by se mělo jednat (pouze) o terminologicky odlišné vyjádření téhož. Tedy „společenská škodlivost“ by měla být terminologickým ekvivalentem „porušení či ohrožení chráněného zájmu“, což se však zároveň obsahově zcela překrývá s formální podmínkou v podobě následku.

Z čistě **jazykového** výkladu, který může sloužit jako prvotní přiblížení se ke smyslu konkrétní právního pojmu, můžeme dovozovat, že by mělo jít o vyjádření určité charakteristiky daného protiprávního činu. Takový čin by měl vyvolávat negativní účinky (měl by škodit) vůči celé společnosti. Na pojem lze nazírat i odlišně, tedy tak, že jde o čin, o němž má společnost za to, že jí jako celku nějakým způsobem škodí. Podíváme-li se do dalších ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a používané terminologie, tak z jazykového hlediska lze spatřovat asi nejtěsnější vazbu s pojmem „závažnost“, což bych osobně označil za synonymum. Ostatně i z rekapitulované odborné literatury vyplynulo, že společenská škodlivost bývá tímto pojmem pravidelně popisována.

Z hlediska **systematického** výkladu není bez významu, že v některých zvláštních předpisech správního práva trestního byl pojem společenské škodlivosti po určitou dobu upraven detailněji. Konkrétně šlo o zákony upravující (mimo jiné) výkon dohledu Českou národní bankou nad určitými oblastmi. Všechna ustanovení¹⁷⁰ měla stejnou podobu a regulovala tzv. princip oportunitity, jelikož stanovila, že *Česká národní banka zahájí řízení o uložení sankce, pokud na základě posouzení zjištěného protiprávního jednání dospěje k závěru, že je společensky škodlivé. Při posuzování společenské škodlivosti protiprávního jednání vychází Česká národní banka zejména z povahy, závažnosti, doby trvání*

¹⁷⁰ Ustanovení § 36i odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách; ustanovení § 16b odst. 4 (a násl. odst. 5) zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření; ustanovení § 27e odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních úvěrních družstvech, ve znění účinném ode dne 22. 7. 2014 do dne 30. 6. 2017.

a následku protiprávního jednání a případného postupu osoby podezřelé z protiprávního jednání při odstraňování jeho následků. K těmto (alespoň dočasně účinným) právním ustanovením můžeme při výkladu pojmu společenské škodlivosti přihlížet a dovodit, že společenskou škodlivost tedy určují minimálně tyto atributy protiprávního aktu – jeho *povaha, závažnost, doba trvání a následek*. Společenskou škodlivost dle těchto ustanovení však ovlivňoval i *postup podezřelé osoby při odstraňování následků protiprávního jednání*, což je logicky okolnost vznikající až s časovým odstupem od samotného protiprávního aktu. Tato ustanovení byla posléze obsahově přenesena do zastřešujícího zákona,¹⁷¹ jehož součástí jsou dodnes. Přímo s pojmem společenské škodlivosti již nicméně nepracují.

Podíváme-li se na právní předpisy mimo oblast správního práva trestního, tak k výkladu obsahu pojmu může posloužit ještě trestní zákoník, který se zkoumaným pojmem pracuje v ustanovení vyjadřujícím zásadu subsidiarity trestní represe – *trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*.¹⁷² Důvodová zpráva¹⁷³ k tomuto ustanovení výslovně stanoví, že *společenská škodlivost je určována povahou a závažností trestného činu, jak to vyplývá z § 39 odst. 2*. Z odkazovaného ustanovení zjistíme, že řadí (demonstrativně) *mezi kritéria povahy a závažnosti význam chráněného zájmu, způsob provedení činu a jeho následky, okolnosti, za kterých byl čin spáchán, osobu pachatele, míru jeho zavinění a jeho pohnutku, záměr nebo cíle*. Lze vyzdvihnout to, že výčet opět vlastně zahrnuje všechny (formální) znaky skutkové podstaty, jelikož jen jinými slovy popisuje objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku (včetně jejích fakultativních součástí – pohnutka, záměr, cíl). Absentuje zde postup osoby při odstraňování následků protiprávního jednání.

¹⁷¹ Ustanovení § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² Ustanovení § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

¹⁷³ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 410 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2006–2010* [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=410&CT1=0>

Z porovnání obou zmíněných zvláštních úprav je tedy zřejmé, že každá obsah společenské škodlivosti vymezuje částečně odlišně. Z hlediska jazykového mají pojmy *povaha a závažnost* dle trestního zákoníku zřejmě širší obsah, než dle výše citovaných zvláštních předpisů správního práva trestního (jelikož tyto předpisy uvádí zvláště některá kritéria, která trestní zákoník pod tyto pojmy podřazuje). Lze vyslovit dílčí závěr, že ze systematického pohledu není na zákonné úrovni o obsahu tohoto pojmu jednoznačná (resp. univerzální) představa.

Originální legislativní konstrukci obsahující zkoumaný pojem zvolil zákon o zadávání veřejných zakázek, který s odkazem na nevhodnost materiálně-formálního pojetí¹⁷⁴ pro přestupky vyskytující se úseku zadávání veřejných zakázek stanovil vyvratitelnou právní domněnku, že *čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý*.

Při zkoumání **úmyslu zákonodárce** (historický výklad) vyjádřeného v důvodové zprávě¹⁷⁵ se dozvíme, že zákon o odpovědnosti za přestupky znamenal ve vztahu k vymezení přestupku podstatnou změnu pouze z hlediska jeho věcného rozsahu. Z hlediska definice mělo dojít v zásadě pouze k formulačním změnám. Předkladatel zákona poukázal na to, že doplnění slova „protiprávní“ představuje spíše prakticky nevýznamné zpřesnění formulace,¹⁷⁶ a to, že i nadále půjde o *obecně méně škodlivou* kategorii protiprávního činu, přičemž přestupek chrání zejména chod veřejné správy, plnění veřejnoprávních povinností, plnění úkolů vykonavatelů veřejné správy, ale i jiné společenské statky, jako je osobnost či majetek člověka. Dle předkladatele přitom nebylo nutné, aby *pojetí* přestupku bylo stejné, jako u trestného činu, jelikož formální *pojetí* by tak jako tak muselo být vyváženo konstruováním materiálního korektivu. Zvolenou koncepci označuje za materiálně-formální pojetí,

¹⁷⁴ Část dvě stě čtyřicátá. Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 929 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017* [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>

Lze poukázat na to, že v důvodové zprávě není reflektována pojmová dualita materiálně-formálního pojetí v širším a užším smyslu, jako tomu je v trestněprávní doktríně.

¹⁷⁵ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555.

¹⁷⁶ Srov. i Mates, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*. 2016, č. 12, s. 25.

kteřá je k předchozímu starému přestupkovému zákonu *kontinuální*. Materiální znak má i nadále plnit svou funkci jak z hlediska *vyloučení odpovědnosti za přešupek v bagatelních případech* a jak z hlediska *rozlišení typu veřejnoprávního deliktu* (resp. přestupku a trestného činu). Ke kladům materiálního pojetí mimo jiné řadí, že správní orgány mají povinnost stíhat všechny přestupky, o nichž se dozví, pokud však nedospějí k tomu, že není dán dostačující stupeň společenské škodlivosti a věc z tohoto důvodu neodloží.

Mezi klady formálního pojetí (s materiálním korektivem) předkladatel uvádí mimo jiné to, že by správní orgány posuzovaly pouze formální znaky (vyložené za užití materiálního korektivu) a případné *tvrdosti a bagatelní případy* by byly řešeny procesní oportunitou, tj. správní orgány by měly pravomoc za stanovených podmínek věc odložit či řízení o přestupku zastavit. Mezi zápory předkladatel uvádí mimo jiné, že odkládání věci na základě „vhodnosti a účelnosti“ stíhání deliktu jsou velmi obecné a neurčité pojmy a zákonodárce by podmínky musel vymezit precizněji, zároveň by k uplatnění procesní oportunitu došlo až na základě okolností, které nastávají po spáchání činu (např. chování pachatele) a mohl by být sporný její fakultativní/obligatorní charakter.

Z analýzy této části důvodové zprávy se tedy dozvídáme, že koncepce odpovědnosti za přešupek navazuje na předchozí právní úpravu. Jako věrohodná se proto ukazuje vyslovená hypotéza o tom, že dřívější legislativní materiální požadavek vyjádřený slovy „*porušení nebo ohrožení zájmu společnosti*“, který byl v praxi běžně označován slovy „*společenská škodlivost*“, je nyní vyjádřen v podstatě zrcadlově opačným způsobem – je to teď legislativa, která popisuje materiální podmínku jako „*společenskou škodlivost*“ činu, nicméně obsahově by i dle záměru zákonodárce mělo jít o totožný institut, jako za předchozí právní úpravy, tj. o porušení nebo ohrožení zájmu společnosti.

Spíše na okraj lze k rekapitulované „diskuzní“ pasáži důvodové zprávy dodat několik *kritických úvah*. Předkladatel se sice kloní k zahrnutí materiální stránky mezi znaky přestupku, nicméně uváděné podporující argumenty podle mě nejsou přesvědčivé. Těžko totiž lze mezi klady řadit povinnost správních orgánů stíhat všechny přestupky, když je jedním dechem relativizována konstatováním, že tomu tak nebude v případě bagatelních deliktů. Rovněž se v tomto ohledu nijak nelíší definice pracující s materiální složkou od procesního korektivu, jeli-

kož v obou případech dle předkladatele správní orgán „bagatelní“ věc odloží.¹⁷⁷ Negativa uváděná u procesního korektivu lze navíc vztáhnout i na materiální korektiv obsažený v definici přestupku, jelikož se rovněž jedná o neurčitý právní pojem, a jak jsem demonstroval již výše u systematického výkladu, tak ani u společenské škodlivosti není vyloučeno, že může být ovlivňována okolnostmi, které nastanou až po spáchání činu.¹⁷⁸ Nadto je ze systematického pohledu zřejmé, že nad obsahem pojmu mohou panovat nejasnosti. Zavedení materiálního kritéria do definice přestupku podle mě nemá ani žádný přínos pro rozlišování typu veřejnoprávního deliktu, to je totiž založeno na (*formálním*) principu speciality určitých skutkových podstat (trestné činy) před jinými subsidiárními (přestupky). Důvodová zpráva se sice snaží navodit dojem, že by jedno z potenciálních řešení mělo být obecně vhodnější než druhé, domnívám se však, že pro tento závěr nesnáší dostatek věrohodných argumentů. V zásadě si myslím, že ve prospěch zvoleného řešení předložila jediný relevantní argument, a tím je kontinuita se starým přestupkovým zákonem.

V neposlední řadě dodám, že z terminologie používané důvodovou zprávou vyplývá, že zřejmě nerozlišuje mezi „pojmem“ a „pojetím“ (přestupku), jako tomu je naopak v trestněprávní doktríně.¹⁷⁹ To samo o sobě nepovažuji za závažný nedostatek, ostatně jak jsem uvedl již výše, sám nejsem přesvědčen, že by to mělo pro praktické fungování systému správního práva trestního význam. Nicméně zřetelně to demonstruje diametrálně rozdílnou hloubku doktrinálního přístupu k oběma odvětvím.

5.2.2 Zjišťování společenské škodlivosti přestupku dle zákona o odpovědnosti za přestupky

Na základě výše uvedených skutečností jsem se nedobral univerzálně platné definice společenské škodlivosti, lze však shrnout, že

¹⁷⁷ V prvním případě s odůvodněním, že se nejedná o přestupek, ve druhém případě s odůvodněním, že se jedná o přestupek, o kterém s ohledem na zásadu hospodárnosti „nemá smysl“ vést řízení.

¹⁷⁸ Zde narážím na výše zmíněný „*postup podezřelé osoby při odstraňování následků protiprávního jednání*“.

¹⁷⁹ Podrobněji srov. oddíl 3.2.1 této disertační práce.

z jazykového pohledu jednoznačně úzce souvisí s pojmem „závažnost“ a obecněji s kritérii, která jsou rozhodná pro určování sankce a která by měla „závažnost“ v neobecnějším smyslu slova reflektovat. Pokud tedy hledáme, jak je určována konkrétní míra společenské škodlivosti v režimu zákona o odpovědnosti za přestupky, nalezneme první indicie až u ustanovení věnovaných otázkám trestání, což potvrzuje i příslušná část důvodové zprávy¹⁸⁰ – dle ní mají na společenskou škodlivost vliv v zákoně demonstrativně uvedená kritéria pro určení druhu a výměry sankce a polehčující/přitěžující okolnosti.

Některá kritéria uvedená v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou „univerzální“ povahy a uplatní se u jakéhokoliv přestupkového jednání – za tato obecná kritéria považují vyhodnocení *povahy a závažnosti přestupku; zohlednění přitěžujících a polehčujících okolností a zvážení poměrů pachatele* (dle konkrétního subjektu jde buď o osobní poměry fyzické osoby nebo o povahu činnosti podnikající fyzické či právnické osoby). Další uvedená kritéria jsou podle mě spíše techničtějšího rázu, jelikož představují v podstatě „návod“, jakým způsobem hodnotit škodlivost přestupku ve specifitějších situacích („opomenutý“ přestupek, pokus přestupku, spolupachatelství, právní nástupnictví, změna právní úpravy v průběhu páchání přestupku).¹⁸¹

Ústřední význam pojmu „povaha a závažnost“ je podtrhnut tím, že je mu speciálně věnováno ustanovení § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky, které jde oproti předchozímu ustanovení ještě do větší hloubky a demonstrativně uvádí, co je obsahem tohoto pojmu. Je zde opět několik kritérií univerzálních, která souvisí zejména s objektivní stránkou činu, popřípadě s objektem přestupku nebo subjektivní stránkou, a opět narazíme i na kritérium specifitější povahy, které bude dopadat pouze na případy tzv. pokračujících přestupků.¹⁸² V komentářové

¹⁸⁰ Mimo výše rekapitulovanou pasáž (§ 5) se důvodová zpráva před částí věnovanou určování druhu a výměře sankce (§ 37 a násl.) zmiňuje o společenské škodlivosti pouze okrajově u pokusu přestupku – v souvislosti se zdůvodněním toho, proč by u přestupků nebylo vhodné trestat i předcházející vývojové stádium (příprava).

¹⁸¹ Dle uvedeného pořadí jde o ustanovení § 37 písm. b), d), e), h) a i) zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁸² Dle uvedeného pořadí jde o ustanovení § 38 písm. b), c), d), f) [objektivní stránka činu], písm. a) [objekt přestupku], písm. e) [subjektivní stránka] a písm. g) [závažnost pokračujícího přestupku].

literatuře se navíc lze setkat i s rozlišováním „povahy“ a „závažnosti“ (nutno podotknout, že názory jsou navzájem protichůdné)¹⁸³ – zákon s pojmem sice pracuje jako s uceleným slovním spojením, já se ale ztožňuji s tím, že povaha přestupku souvisí s *abstraktní rovinou*, resp. se znaky skutkové podstaty (primárně s objektem), kdežto pod závažností spatřuji spíše *konkrétní rovinu* přestupkového aktu a jeho konkrétní parametry. Jinými slovy řečeno povaha přestupku by podle mě měla být determinována jeho *typovou* škodlivostí, kdežto závažnost by měla vycházet z *konkrétní* škodlivosti. K tomuto názoru mne vede čistě jazykové vnímání obou pojmů.

Z uvedeného je zřejmé, že zákon o odpovědnosti za přestupky věnuje obsahu a zjišťování společenské škodlivosti poměrně podrobnou pozornost. Podrobnost právní úpravy vhodně posloužila k několika výchozím zjištěním ohledně obsahu pojmu. Nicméně osobně ke zvolenému přístupu zastávám mírně **kritický** názor, jelikož přehnaná podrobnost činí problematiku (paradoxně) zbytečně nesystematickou a tím pádem obtížně vykladatelnou. Zde uvedu pouze jeden příklad, nicméně řada dalších je prezentována v následujícím oddíle. Z ustanovení § 37 lze systematicky dovozovat, že „povaha a závažnost“ tvoří samostatné ucelené kritérium, které nesouvisí s ostatními uvedenými kritérii (mj. s přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi). Ustanovení § 38 však naopak říká, že povaha a závažnost je určována mimo jiné i „okolnostmi spáchání přestupku“. Nedokážu si přitom představit žádný racionální důvod, proč by pod tyto „okolnosti spáchání“ neměly být řazeny i zákonem zmíněné okolnosti polehčující či přitěžující.

Domnívám se tudíž, že by bylo *de lege ferenda* vhodnější, kdyby závažnost (jakožto pojem jazykově vystihující konkrétní materiální pova-

¹⁸³ „Závažnost je nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu přestupku, tedy zájem, proti kterému přestupek směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno. (...) Povahou přestupku se rozumí vztah ke všem okolnostem spáchaného přestupku.“ Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*, 2020, s. 312.

„Povaha přestupku je určována zejména zákonnými znaky skutkové podstaty, která je spáchaným přestupkem naplněna. (...) Závažnost přestupku pak plyne především z toho, jak moc byly jednotlivé znaky skutkové podstaty přestupku a okolnosti přestupku naplněny...“ Bohadlo et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Komentář k § 38.

hu deliktu stejným způsobem jako společenská škodlivost) byla používána jako zastřešující pojem, pod který by bylo možné podřadit veškerá ostatní kritéria významná pro zjištění *konkrétní* míry společenské škodlivosti, alias materiální stránky přestupku.

Pro jednoznačnost dodám, že se může jevit jako nesystematické zařazovat pod tento pojem i okolnosti, které nastaly až po spáchání přestupku (oznámení přestupku pachatelem, nápomoc při objasňování, dobrovolné odstraňování následku¹⁸⁴), jelikož na první pohled nemají ke škodlivosti přestupku *v době jeho spáchání* žádný vztah. Je třeba si však uvědomit, že i tyto okolnosti fakticky relevantním způsobem vypovídají (pozitivně či negativně) o osobě pachatele (tj. o subjektu). Proto je i tyto okolnosti nutné pod pojem závažnosti podřazovat – ostatně pro názornost lze připomenout i výše zmiňovaný *postup podezřelé osoby při odstraňování následků protiprávního jednání*, který byl výslovně uvedeným kritériem společenské škodlivosti ve zvláštních zákonech upravujících oblasti, nad kterými dohlíží Česká národní banka.

Pod pojem závažnosti bych však nezařazoval (aktuální) majetkové poměry pachatele, jelikož vztah ke konkrétní míře společenské škodlivosti přestupku podle mě nemají. Hlavní účel, pro který jsou zohledňovány, spočívá v tom, aby byla případná pokuta dostatečně citelná, resp. adekvátní (a naopak, aby nebyla likvidační).¹⁸⁵

Výše uvedené lze shrnout následovně. Z deklarované kontinuity s předchozí právní úpravou vyplývá, že by společenská škodlivost měla být v podstatě tím stejným, co rozumíme pod pojmem *následek*, který je však standardně chápán jako součást formálního znaku – objektivní stránky. Z kritérií pro určení závažnosti (resp. kritérií rozhodných pro výši sankce) je zřejmé, že společenská škodlivost je důsledkem naplnění znaků formálních a reflektuje intenzitu jejich naplnění. V neposlední řadě lze učinit dílčí závěr, že právní úprava jako celek nepůsobí zcela systematicky a obsah pojmu společenské škodlivosti popisuje různým způsobem. Z hlediska aplikační praxe by bylo jistě vhodnější, pokud by se vnímání tohoto pojmu ujednotilo.

¹⁸⁴ Ustanovení § 39 písm. c) a d) zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁸⁵ Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 240 a násl.; Drápal, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*. 2019, č. 1, s. 8–10.

5.2.3 Funkce společenské škodlivosti přestupku dle zákona o odpovědnosti za přestupky

Z úpravy ukládání správního trestu obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky tedy vyplývá, že individuální okolnosti případu (v podstatě jde o intenzitu, s jakou jsou naplněny formální znaky) mají přímý vliv na konkrétní míru společenské škodlivosti (*de lege ferenda* „závažnost“), která představuje ten klíčový *ukazatel* pro určení příslušného (přiměřeného) vyústění dané situace.¹⁸⁶

Konkrétní míra společenské škodlivosti se tedy v důsledku individuálních okolností může pohybovat na pomyslné škále nejenom velmi vysoko, ale rovněž velmi nízko (vlastně může jít o jakoukoliv kladnou, tj. nenulovou, hodnotu), přičemž zákon o odpovědnosti za přestupky s těmito situacemi počítá. Na následujících řádcích si stručně vymezíme, jaké instituty lze dle konkrétní míry společenské škodlivosti daného přestupku zvažovat – resp. jaká základní vyústění procesu správního uvážení v této oblasti existují a s jakými hledisky jsou spojena.

Z hlediska druhu správních trestů, které u přestupků přichází v úvahu,¹⁸⁷ lze za *univerzální* považovat napomenutí a pokutu. Zákaz činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze uložit pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon a možnost uložit propadnutí věci (po-
tažmo propadnutí náhradní hodnoty) sice vyplývá přímo ze zákona o odpovědnosti za přestupky, nicméně ji zákonodárce váže na specifitější skutkové okolnosti.

Pokuta a (je-li zvláštním zákonem upraven) zákaz činnosti typicky mívají širěji nastavené zákonné sazby právě za tím účelem, aby výměra mohla být přizpůsobena konkrétní společenské škodlivosti daného přestupku. Za zmínku dále stojí, že při ukládání správního trestu propadnutí věci nesmí být hodnota věci v *nápadném nepoměru* k *povaze* přestupku a při ukládání správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku musí být zásah do soukromí pachatele *přiměřený povaze* a *závažnosti* přestupku. Z hlediska systematického výkladu se lze po-
stavit nad tím, co zákonodárce zamýšlel, když jenom u propadnutí věci

¹⁸⁶ Tento oddíl částečně vychází ze spoluautorského článku Kret, T., Scheuer, J. Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi. *Jurisprudence*. 2021, č. 4.

¹⁸⁷ Ustanovení § 45 – § 50 zákona o odpovědnosti za přestupky.

hovoří výlučně o povaze (a nikoliv i o závažnosti) přestupku.¹⁸⁸ Podle mě jde o další matoucí a nesystematický aspekt právní úpravy, zejména ve spojení s výše nastíněným odlišným doktrinálním nazíráním na význam obou pojmů, přičemž vysvětlení nenabízí ani důvodová zpráva.¹⁸⁹

O napomenutí lze uvažovat pouze v případě, že je společenská škodlivost přestupku *snížena*, což potvrzuje i důvodová zpráva, která říká, že najde své uplatnění v případech málo společensky škodlivých. Z existence napomenutí jakožto *univerzálního* správního trestu, můžeme dovozovat povědomí zákonodárce o tom, že se konkrétní společenská škodlivost přestupku může pohybovat v hodnotách, které se budou *limitně blížit nule*, tudíž nebude zapotřebí na pachatele působit represivně (postačí pouze preventivní působení).

Výskyt přestupků se sníženou společenskou škodlivostí zákonodárce reflektuje i v řadě dalších ustanovení. Dále lze v takových situacích ve standardním řízení o přestupku využít (celkové) upuštění od uložení správního trestu,¹⁹⁰ které lze dle zákona ukládat po zhodnocení *závažnosti přestupku, okolností jeho spáchání a osoby pachatele* v porovnání s *významem projednání věci před správním orgánem* (postačuje-li, lze upustit); u mladistvého pachatele se hodnotí *povaha přestupku a jeho dosavadní život ve vztahu k potenciálnímu působení omezujícího opatření* (pokud by mohlo zajistit nápravu lépe, lze upustit). Opět upozorňuji na nejasnou hru se zákonnou terminologií, jelikož v případě dospělého pachatele se má brát v potaz *závažnost* přestupku a v případě mladistvého pachatele zase *povaha* přestupku. Současně je nejasné, proč ustanovení hovoří zvláště o hodnocení závažnosti přestupku a o okolnostech jeho spáchání, když tyto okolnosti by měly být dle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky podskupinou pojmu „povaha a závažnost“.

¹⁸⁸ Odborná veřejnost tomu však nevěnuje bližší pozornost. Srov. Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*, 2020, s. 386–387.

¹⁸⁹ Mimo oblast správních trestů lze dále poukázat na ukládání omezujících opatření, která dle § 52 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky musí být *přiměřená povaze a závažnosti* přestupku a *osobním poměrům* pachatele.

¹⁹⁰ § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká speciální situace – trestání souběhu přestupků. Obecné uplatnění má odstavec 2. V případě mladistvého pachatele jde o § 59 zákona o odpovědnosti za přestupky.

V neposlední řadě jde využít mimořádné snížení pokuty,¹⁹¹ pro které se obecně otevírá prostor při zhodnocení *okolností případu* a *osoby pachatele* a jejich poměření s *důvodným očekáváním nápravy* i přes snížení pokuty; nebo v případě *nepřiměřené přísnosti* pokuty vzhledem k *poměrům pachatele*. Zákon zároveň obsahuje několik „modelových“ situací, při nichž budou podmínky pro mimořádné snížení splněny bez dalšího (pokus přestupku a překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost).

Úžejí využitelné je podmíněné upuštění od uložení správního trestu¹⁹² a narovnání,¹⁹³ což jsou instituty navázané na případy, ve kterých dojde (zjednodušeně řečeno) ke způsobení majetkové újmy. Zajímavé opět je, že obecné podmínky „testu“ aplikovatelnosti podmíněného upuštění od potrestání jsou vymezeny terminologicky částečně odlišně, než je tomu u nepodmíněné varianty (je třeba poměřit *povahu a závažnost* přestupku a *osobu pachatele s významem projednání věci* před správním orgánem). K narovnání lze přistoupit za splnění řady podmínek i procesního charakteru, ale z hlediska materiální stránky musí být takové vyřízení věci *dostačující* v kontextu *povahy a závažnosti* přestupku; *míry*, jakou byl přestupkem *dotčen veřejný zájem* a *osoby obviněného* a jeho *osobních poměrů*. I toto ustanovení vyvolává otázku, proč zákonodárce zvláště hovoří o míře dotčení veřejného zájmu, když tento parametr na jiném místě podřadil (ač jinými slovy – *rozsah následku přestupku*) pod rozsah pojmu *povaha a závažnost* přestupku.

V neposlední řadě nelze v kontextu přestupků se sníženou (minimální) společenskou škodlivostí opomenout domluvu,¹⁹⁴ která představuje typický a obecně známý nástroj pro tyto případy.¹⁹⁵ Přes její nesporný praktický význam však nejde o prostředek univerzální, jelikož najde své uplatnění pouze při projednávání přestupků „na místě“.

Z hlediska **procesního významu** materiální stránky lze poukázat na omezení možnosti vydat zákaz zrušení, zániku nebo přeměny obvi-

¹⁹¹ § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹² § 42 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹³ § 87 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹⁴ § 91 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹⁵ Srov. Jemelka. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*, 2020, s. 750–751.

něné právnické osoby,¹⁹⁶ který lze uplatnit, pouze pokud to nebude *zjevně nepřiměřené povaze a závažnosti* přestupku.

Druhou zmínku je třeba věnovat procesnímu omezení v podobě nutnosti získat v určitých (zvláštním zákonem stanovených)¹⁹⁷ případech *souhlas osoby přímo postižené přestupkem*.¹⁹⁸ Účel této právní úpravy lze spatřovat v tom, že reflektuje význam soukromé roviny vztahu mezi pachatelem přestupku a poškozenou osobou, který může z řady různých důvodů převyšovat (veřejný) zájem na vedení přestupkového řízení aktivovaný v důsledku společenské škodlivosti jednání pachatele. Omezující charakter této procesní podmínky však není absolutní, jelikož v některých případech převáží zájem na vedení přestupkového řízení i přes případný „soukromý“ nesouhlas přímo postižené osoby.

V neposlední řadě je třeba upozornit na v přestupkovém právu spíše ojedinělý výskyt tzv. procesního korektivu uplatnitelného v případech se sníženou společenskou škodlivostí. Zcela jednoznačný příklad nalezneme v ustanovení,¹⁹⁹ které umožňuje odložení věci, *jestliže je vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl činem dotčen, způsobu provedení činu, jeho následku, okolnostem, za nichž byl čin spáchán, nebo vzhledem k chování podezřelého po spáchání činu zřejmé, že účelu, jehož by bylo možno dosáhnout provedením řízení o přestupku, bylo dosaženo nebo jej lze dosáhnout jinak*. Další dva příklady²⁰⁰ mají trochu omezenější podmínky aplikovatelnosti, jelikož dopadají na situace, ve kterých k nápravě podezřelé osoby postačí *zjištění a upozornění*, popř. v nich došlo k *napravení škodlivého následku*, což samo o sobě *vedlo k nápravě osoby*.

¹⁹⁶ § 84 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹⁷ Zejména § 7 odst. 7 a § 8 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“). Při projednávání přestupku ublížení na cti je navíc akcentováno vyřešení věci „usmířením“ mezi pachatelem a poškozeným (§ 7 odst. 8).

¹⁹⁸ § 79 zákona o odpovědnosti za přestupky.

¹⁹⁹ § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České národní bance“).

²⁰⁰ § 25e odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a § 54a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb.,

Část příslušné důvodové zprávy²⁰¹ dopadající na první příklad hovoří o tom, že řízení o přestupku není vhodným řešením pro přestupky *velmi nízké závažnosti* (hovoří například o dílčím nezáměrném porušení spojeném s přijetím opatření pro předcházení porušení v budoucnu). Druhé dva příklady dle důvodové zprávy nejsou spojeny s nízkou společenskou škodlivostí, ale mají být výrazem účelu řízení o přestupku, kterým je *výchovné působení* na pachatele, aby *pochopil závažnost* svého jednání a v budoucnu jej *neopakoval*.

V neposlední řadě jsem se zaměřil na to, jakým způsobem se do zákona o odpovědnosti za přestupky promítá deklarovaný obecný úmysl zákonodárce ohledně toho, že bagatelní přestupky nebudou vzhledem ke zvolené definici přestupku (správněprávně) trestány. Ačkoliv žádnou *výslovnou* právní úpravu v tomto směru nenalézám, odborná veřejnost (srov. kapitola 3) navrhuje pro případ nedostatečné společenské škodlivosti odložení věci (*oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku*), popř. zastavení řízení (*skutek, o němž se řízení vede, není přestupkem*).²⁰²

Mám však osobně za to, že takto otevřeně nastavený (resp. zákonem neomezený) prostor pro správní uvážení ohledně bagatelního charakteru deliktu narušuje právní jistotu. Doktrína sice uvádí, že bagatelním bude zejména krátkodobé nebo marginální porušení pravidla, současně však není na zákonné úrovni nijak vyjasněno, proč by v takových případech neměl být spíše aplikován jiný „mírnější“ institut, který zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje. Ostatně i určení toho, že jde o bagatelní delikt není zcela průhledné. Ač se občas zmiňuje, že by mělo jít o situace nedosahující ani nejnížší závažnosti běžně se vyskytujících případů, nezaznamenal jsem, že by se v rozhodnutích objevovala statistická hodnocení směřující k určení toho, co lze považovat za běžně se vyskytující případy. Přitom se podle mě nejedná o otázku, která by se bez bližší statistické analýzy dala zodpovědět.²⁰³ Jinými slovy řečeno,

²⁰¹ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 929.

²⁰² Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

²⁰³ Upozorním například na to, že v případech přestupků týkajících se cestovního dokladu bylo napomenutí ve sledovaném období dvou let ukládáno ve více než 50 % případů, obdobně u přestupků na úseku občanských průkazů. Srov. Kret, Scheuer. *Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi*, s. 29.

neexistují žádná univerzální kritéria, která by umožňovala určit, zda třeba při *jednodenním omluvitelném zpoždění se splněním oznamovací povinností* má být využito spíše (například) napomenutí, nebo má být konstatováno, že jde o příliš bagatelní „přestupkové“ jednání, které přestupkem z tohoto důvodu ani není. Nejasnost právní úpravy v tomto směru rovněž považuji za její deficit.

5.2.4 Shrnutí a dílčí závěry

V této podkapitole zaměřené na legislativní úpravu materiální stránky přestupku, alias jeho společenské škodlivosti, jsem se věnoval nejprve hledání inspirace pro definici tohoto neurčitého právního pojmu za pomoci standardních interpretačních metod využívaných při výkladu právních ustanovení. Následně jsem zkoumal zákonnou úpravu s ambicí precizovat obsahovou stránku společenské škodlivosti a v neposlední řadě jsem se pokusil analyzovat, jaké může mít dle zákonné úpravy materiální stránka základní funkce, resp. jak se v řízení může projevit její zjištěná „míra“.

Na základě interpretačních metod jsem dospěl k tomu, že materiální stránka, alias společenská škodlivost, nemá univerzálně určený obsah, jelikož i na zákonné úrovni byla v minulosti vymezována různě. Z hlediska obsahu pojmu společenské škodlivosti se právní úprava jeví „naoko“ jako velmi precizně systematická, nicméně při bližším zkoumání vyvolává řadu interpretačních otázek způsobených zejména nejednotně užívanou terminologií, která nemá jasně určitelné hranice. Výše jsem několik příkladů těchto interpretačních obtíží popsal, nicméně aplikační praxe ani odborná veřejnost se jim dle mého povědomí nijak nevěnuje, resp. je v tichosti pomíjí. Na zákonné úrovni ani není zřetelně jasné, co je obsahem jednotlivých obecných pojmů souvisejících se společenskou škodlivostí a jakým způsobem se mají podmínky pro jejich využití vzájemně odlišovat. Lze uzavřít, že pojem společenské škodlivosti není na zákonné úrovni jednoduché definovat, a to ani prostřednictvím obsahově asi nejbližšího pojmu „závažnost“, potažmo „povaha a závažnost“, jelikož ani jejich obsah nelze na základě právní úpravy spolehlivě (bez interpretačních problémů) určit. V neposlední řadě jsem toho názoru, že pro „neřešení“ bagatelních přestupků zákonodárce nezakotvil žádný specifický procesní režim, z čehož současně vyplývá, že nezakotvil ani žádné podmínky zajišťující předvídatelnost (a transparentnost) rozhodování.

Domnívám se, že by bylo vhodnější, pokud by se zákonná úprava změnila v tom směru, aby došlo k odstranění interpretačních obtíží, tj. minimálně bych považoval za vhodné sjednocení používané terminologie napříč celým zákonem o odpovědnosti za přestupky. Nynější situaci považuji za přehnaně složitou a paradoxně nepřehlednou. Tomu nepomáhá ani skutečnost, že řada ustanovení nesystematicky mísí jak obecně uplatnitelná pravidla, tak pravidla dopadající na zcela specifické situace.

Společenská škodlivost by dle mého názoru měla být atributem přestupkového jednání, který je výslednicí všech individuálních okolností případu, přičemž svou relevanci mají i skutečnosti, které nastávají s určitým časovým odstupem. Naopak by v rámci tohoto kritéria neměly být brány v potaz aktuální majetkové poměry pachatele, které slouží pouze jako „měřítko“ citelnosti ukládaného správního trestu, resp. pojistka proti jeho likvidačnímu charakteru.

Zároveň se domnívám, že by zakotvení pojmu společenská škodlivost v zákoně o odpovědnosti za přestupky mělo být vnímáno ve smyslu normativně *deklaratorním*, nikoliv ve smyslu podmiňovacím. To znamená, že přestupky *jsou* (dle zákonodárce, resp. dle vůle lidu) společensky škodlivé, nikoliv to, že by *měly být* společensky škodlivé.

5.3 Přestupek a jeho materiální stránka – optikou judikatury

V této podkapitole se zaměřuji na dosud záměrně opomíjený pohled judikatury na materiální stránku přestupku. Tato podkapitola je řazena až na tomto místě cíleně, jelikož v ní mimo jiné využívám řadu zjištění učiněných v předchozích kapitolách a podkapitolách. Náhled judikatury nejprve stručně představuji a následně jej podrobuji kritickému hodnocení, které vyslovuji i v kontextu dříve učiněných zjištění. V poslední části této podkapitoly se pokouším své závěry aplikovat na různé příklady.

V judikatuře existuje několik rozhodnutí správních soudů, které lze považovat za „základní kameny“, na kterých jsou úvahy o materiální stránce přestupku vystavěny a o něž se soudy v praxi argumentačně pravidelně opírají (pokud je tento aspekt přestupku v předmětné věci řešen). Ač jsou tato klíčová rozhodnutí datována z doby účinnosti předchozí právní úpravy přestupkového práva, jsou jejich závěry (vzhledem ke kontinuitě právní úpravy) i nadále využitelné. To lze ostatně věro-

hodně doložit i jakýmkoliv rozhodnutím správních soudů vztahujícím se k aktuálně účinnému zákonu o odpovědnosti za přestupky, jelikož soudy z dříve vyslovených závěrů nadále setrvale vychází.

5.3.1 Výchozí závěry judikatury a jejich teoretické nejasnosti

Jak bylo demonstrováno v podkapitole 3.1 věnované rozboru odborné literatury z oboru správního práva trestního, tak obecná judikurní východiska jsou odborné veřejnosti dobře známa a nachází svůj odraz v řadě rekapitulovaných publikací, ve kterých jsou pravidelně popisována. Účelem této práce není pouze opakovat mnohokrát vyřčené právní úvahy, nicméně alespoň v nezbytném rozsahu je nutno zopakovat, k čemu judikatura dospěla. Podstatu věci lze podle mě shrnout větou vyznačující se pro právní obor pověstnou „jednoznačností“ – *při naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku je automaticky naplněna i materiální stránka přestupku, pokud nepřistoupí významné okolnosti, které by vyloučily porušení nebo ohrožení chráněného zájmu.*

Současně je třeba dodat, že se v judikatuře pravidelně objevuje i *demonstrativní* přehled oněch významných okolností, kterými jsou zejména *význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka.* Je nasnadě, že právní úprava ani v kombinaci s tímto popsaným pravidlem nedává o mnoho jasnější (resp. předvídatelnější) vodítka, jak se s konkrétní situací vypořádat, jelikož zákonné pravidlo je doplněno demonstrativním výčtem (poměrně výrazně) neurčitých pojmů. Právní nejistotu tak považuji za nejzřetelnější deficit i u judikurního nahlížení na fungování materiální stránky přestupku.

Myšlenka o významných okolnostech a jejich vlivu na (ne)naplnění materiální stránky přestupku se v judikatuře správních soudů **objevila** s odkazem na argument, že přestupky jsou *kategorií trestního práva* v širším slova smyslu (tj. ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vizte podkapitolu 2.1), tudíž je třeba každý konkrétní přestupek posuzovat nejen z toho hlediska, zda po formální stránce naplňuje skutkovou podstatu, ale i z hlediska materiálního korektivu.²⁰⁴ K tomu však musím připo-

²⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48, str.

3 a 4.

menout, že již výše jsem vyslovil hypotézu (podkapitola 5.1), že pro vyvození takového závěru na základě konstatované „trestní povahy“ deliktu není v právním řádu fakticky žádné opodstatnění, jelikož z ústavní úrovně nevyplývá požadavek určité nezbytné míry „závažnosti“ či společenské škodlivosti přestupku (mimo samotný požadavek, že musí jít o interpretovatelný výsledek bezvadného zákonodárného procesu, resp. projevu vůle zákonodárce).

Na druhou stranu si je však třeba uvědomit, že v dané době, kdy se tento názor objevil poprvé, byla v českém právu materiální stránka (společenská „nebezpečnost“) součástí pojmu trestného činu, přičemž judikatura správních soudů s ohledem na „trestní“ povahu přestupků zprvu odkazovala i na analogii s tímto odvětvím. V nynější době je trestný čin založen na formálním pojmu, nicméně stále se v trestním právu setkáme s korektivem v podobě *subsidiarity trestní represe*.²⁰⁵ Ten však osobně nepovažuji za přenositelný i do roviny přestupkového práva. Jak totiž vyplynulo z analýzy zákonných institutů obsažených v zákoně o odpovědnosti za přestupky, v rámci tohoto odvětví jsou řešeny přestupky, jejichž společenská škodlivost se může *limitně blížit nule*. Z povahy věci tedy již o dalším subsidiárním *veřejnoprávním*²⁰⁶ odpovědnostním systému nelze hovořit.

Původ materiální stránky přestupku bych tedy spatřoval spíše v tom, co vyplynulo z historické kapitoly 4. V ní jsem dospěl k tomu, že účelem uzákonění (resp. explicitního zakotvení) materiální stránky deliktu bylo stanovení hranice pro určení, který ze systémů veřejnoprávních deliktů obsahuje ty „závažnější“ a který ty „méně závažné“. Vnímání materiální stránky jakožto pojistky proti přepjatému formalismu je z historického hlediska podle mě poněkud převrácené, jelikož vývoj právní úpravy šel opačným směrem (tj. od priority trestání na základě materiálních kritérií k zárukám v podobě formálních požadavků).

Dále nemohu opomenout, že již výše bylo v podkapitole 2.2 popsáno, že ohrožení nebo porušení zájmu chráněného zákonem je doktrínou

²⁰⁵ Nicméně diskuze o tom, jakým způsobem by se měl tento korektiv uplatňovat jsou stále živé, srov. práci citovanou v poznámce pod čarou č. 69, popř. Kotlán, P. Subsidiarita trestní represe v nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 46/18. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 4.

²⁰⁶ Srov. podkapitola 2.1 a poznámka pod čarou č. 17.

tradičně chápáno jako obligatorní součást jednoho z *formálních znaků* skutkové podstaty správního deliktu, jelikož jde o tzv. následek. V takovém případě však potom není absolutně zřejmé, jakým způsobem od sebe odlišovat „formální“ následek a materiální stránku přestupku. Judikatura však z oddělování formálních a materiálních znaků pravidelně a bez bližšího vysvětlení vychází.²⁰⁷ Ostatně i odborná veřejnost (vizte kapitolu 3) pojem společenské škodlivosti fakticky popisuje definicí následku a stejný závěr lze dovozovat i z kontinuity právní úpravy.

Další teoretickou nejasnost vnímám také v souvislosti s dvojným zohledňováním intenzity materiální stránky, jelikož s sebou přináší riziko porušení *zákazu dvojího započtení*.²⁰⁸ Vzhledem k tomu, že materiální stránka má být dle judikatury hodnocena již ve stádiu viny (tj. vina má být podmíněna určitou intenzitou materiální stránky), a to na základě všech okolností významných pro určení druhu a výše správního trestu, může se jevit opětovné „započtení“ této intenzity i ve stádiu ukládání sankce jako problematické.²⁰⁹

Jako teoreticky přesvědčivější koncept by se mi proto jevilo, pokud by obligatorním *formálním* znakům, byla zcela otevřeně přiznána jejich obecná materiální povaha, která je pro konstatování viny zcela dostatečná. Konstruování materiální stránky mimo formální znaky skutkové podstaty mi nepřijde správné. Jinými slovy řečeno, pokud se *deliktně svéprávný* přestupce (*zaviněně*)²¹⁰ dopustí *protiprávního jednání*, které je *v příčinné souvislosti s dotčením chráněného zájmu* (tj. došlo k naplnění všech formálních znaků), mělo by to být dle mého názoru pro konstatování viny dostatečné *bez ohledu* na konkrétní intenzitu těchto znaků. Jejich intenzita je totiž významná pro následnou fázi individualizace správního trestu. Opět zopakuji, že pojem společenská

²⁰⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, čj. 5 As 33/2017-36.

²⁰⁸ K obsahu zákazu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 6 As 22/2009-84.

²⁰⁹ Nejde však o obecně sdílenou obavu. L. Potěšil ke dvojitmu započtení naopak uvádí, že „*povaha a závažnost deliktu se nejprve v rámci materiálního znaku hodnotí jako kritéria pro porušení nebo ohrožení společenské nebezpečnosti či škodlivosti. Pokud je překročena, znamená to, že jde o správní delikt.*“ Potěšil. *K vybraným otázkám materiálního znaku přestupku*, s. 1059.

²¹⁰ Nejde-li o objektivní odpovědnost.

škodlivost obsažený v definici přestupku by měl mít spíše (normativně) deklaratorní charakter, nikoliv charakter podmiňovací.

Obligatorní materiální stránka je tedy integrální *součástí* formálních znaků skutkové podstaty, jelikož už ty ve svém souhrnu dávají danému skutku jeho materiální obsah. V takovém případě je však *vnitřně rozporné* tvrzení, že při naplnění formálních znaků současně *absentuje* požadovaná míra společenské škodlivosti, která u přestupků může být i zcela nepatrná (marginální, bagatelní, resp. nenulová). Jinými slovy řečeno, při naplnění formálních znaků by neměly vznikat pochybnosti o tom, že je současně naplněna i materiální stránka přestupku.

5.3.2 Analýza vybrané judikatury věnující se materiální stránce přestupku

Judikaturu zabývající se zkoumaným institutem lze rozčlenit v podstatě do **dvou okruhů** – první se věnuje materiální stránce přestupku z hlediska přezkoumatelnosti správního rozhodnutí (tj. tomu, zda tato otázka vůbec byla vypořádána), druhý se věnuje přímo „meritu“ materiální stránky (tj. tomu, zda tato otázka byla vypořádána dobře).

V podkapitole 3.1 jsem rekapituloval odbornou literaturu z oboru správního práva trestního, která se podrobně zaměřuje na význam materiální stránky z hlediska **přezkoumatelnosti** rozhodnutí a identifikovala tři uplatňované přístupy.²¹¹ Tato judikatura však fakticky úzce souvisí spíše s obecnějším institutem (řádného) odůvodnění rozhodnutí, nejde tedy specifickou zvláštností související pouze s otázkou vypořádání materiální stránky. Problematiku zdůvodnění materiální stránky přestupku totiž lze *zjednodušeně* vnímat jako jakýkoliv jiný neurčitý právní pojem (popř. jakoukoliv jinou skutečnost), na jehož aplikaci správní orgán staví svůj závěr. V judikatuře přitom lze vysledovat konstantní názor, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat, jelikož podstatné je pouze to, zda vytvořená argumentační konstrukce jako

²¹¹ Zejm. Potěšil. *Materiální stránka správních deliktů v odůvodnění rozhodnutí*; Vedral. *K novému zákonu o přestupcích*.

celek proti námitkám účastníka ob stojí.²¹² Obdobně jako standardně není nutné zabývat se explicitně například přičetností pachatele přestupku, pokud nejde o klíčový sporný bod, tak by nemělo být nutné zabývat se výslovně ani materiální stránkou²¹³ – v případě, že je to předmětem sporu, mělo by být rozhodné, zda odůvodnění jako celek ob stojí i bez toho, aby výslovně konstatovalo, že „*materiální stránka přestupku byla splněna, jelikož uvedené jednání (z uvedených důvodů) porušuje/ohrožuje příslušný chráněný zájem*“. Tuto oblast považuji z obecného (doktrinálního) pohledu již za vyčerpanou a nebudu se jí v práci dále věnovat. Opakovaně však upozorním na to, že obecný požadavek zdůvodňování společenské škodlivosti podle mě ze zákonné úpravy přestupkového práva nevyplývá, jelikož explicitní vyjádření tohoto neurčitého pojmu v definici přestupku lze chápat v *deklaratorním* smyslu.

Druhý okruh judikatury se zabývá tím, zda v konkrétních případech k **naplnění materiální stránky** přestupku došlo, nebo nikoliv. Na tuto oblast se na následujících řádcích zaměřuji detailněji. Mým záměrem nicméně není poskytnout kazuistický přehled všech případů, které se před soudy dostaly, proto jsem zvolil přístup spíše přehledový, který považuji pro účely této práce a formulaci příslušných závěrů za dostačující.

V této pasáži se nejprve zaměřím na odborný **rozbor** toho pravděpodobně nejznámějšího judikátu věnovaného zkoumanému institutu. Provedený rozbor poslouží jako vstupní brána vedoucí k demonstrování řady úvah a (dle mého názoru) nejasností, které jsou s výše popsaným *judikaturním chápáním* funkce materiální stránky přestupku spojeny. V rámci těchto souvisejících úvah budu pracovat s odkazy (v hojné míře v poznámkách pod čarou) na řadu dalších soudních rozhodnutí.

²¹² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, čj. 7 As 382/2018-21, bod 10 a tam citovaná judikatura.

²¹³ Dále nutno upozornit na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018-110, z něhož vyplývá, že otázku naplnění materiální stránky přestupku (i jiného správního deliktu) není správní soud oprávněn zkoumat z úřední povinnosti, ale pouze na základě (včasného) žalobního bodu.

Začínám tedy komentářem rozsudku,²¹⁴ který se týká rychlostního (ne)přestupku v silničním provozu. Přestože se nejednalo o úplně první rozhodnutí správních soudů věnované materiální stránce přestupků, vyniklo zejména tím, jaká mediální pozornost mu byla věnována.²¹⁵ Význam rozhodnutí lze demonstrovat i tím, že bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu²¹⁶ a také mohu upozornit na obecněji zaměřenou odbornou publikaci věnovanou významným soudním rozhodnutím z oboru správního práva,²¹⁷ v níž je příslušná kapitola věnovaná pouze tomuto rozsudku. V neposlední řadě o významu tohoto rozsudku svědčí, že je při rozhodování správních soudů stále pravidelně využíván a citován.²¹⁸ Bohužel musím předeslat, že z důvodu skartace příslušných správních spisů již nebylo možné opatřit si správní rozhodnutí, kterým(i) byl celý případ završen.

Skutkově se jednalo o situaci, kdy řidič motorového vozidla ve všední červnový den (pondělí) v 11:07 hodin v obci Chomutov jel po ulici Lipská rychlostí minimálně 52 km/h (od naměřené rychlosti byla odečtena odchylka 3 km/h), tedy bylo najisto zjištěno, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci minimálně o 2 km/h. K tomuto jednání došlo dle dostupných informací na rovném a přehledném úseku pozemní komunikace v místech těsně před koncem obce Chomutov. Řidič byl správním orgánem shledán vinným ze spáchání příslušného dopravního přestupku,²¹⁹ jehož znaky řidič naplní překročením rychlosti

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45.

²¹⁵ Mediální pozornost byla vyzdvížena i v dobovém odborném komentáři citovaného rozsudku. Srov. Mates. *Společenská škodlivost jako znak správních deliktů*, s. 37.

²¹⁶ Publikováno pod číslem 2011/2010.

²¹⁷ Pomahač, R. et al. *Správní právo: case book*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 544–548.

²¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, čj. 1 As 170/2019-27, body 12 a 13, příp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, čj. 2 Ads 83/2019-26. V právním informačním systému ASPI je ode dne vydání „klíčového“ rozsudku evidováno více než 90 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která ho citují (brali-li bychom v potaz všechny správní soudy, je jich více než 300).

²¹⁹ § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 starého zákona o přestupcích. Dnes obsažen v § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunika-

v obci o méně než 20 km/h, a ve standardním přestupkovém řízení mu byla uložena *minimální* možná pokuta ve výši 1 500 Kč (a úhrada nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč), což bylo následně potvrzeno i odvolacím správním orgánem.

Krajský soud k podané žalobě obě rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, následně podaná kasační stížnost byla nyní komentovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu jako nedůvodná zamítnuta.

Krajský soud uvedl, že takové bagatelní překročení rychlosti je v běžném provozu řidičem jen stěží seznatelné a ohlídatelné. Dále přiznal význam tomu, že k překročení nejvyšší povolené rychlosti nedošlo v městské aglomeraci, ani u škol, či přechodů, nýbrž na rovném a přehledném úseku komunikace v místech těsně před koncem obce Chomutov. Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že skutečnost překročení rychlosti o 2 km/h by měla vést správní orgány k zaměření pozornosti na materiální stránku přestupku, což platí zvláště více za situace, kdy řidič uváděl různé okolnosti snižující společenskou škodlivost již v řízení před správními orgány. Publikovaná právní věta tohoto rozsudku říká, že *samotná skutečnost, že řidič vozidla v provozu na pozemní komunikaci sice překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou právním předpisem nebo dopravní značkou, nicméně rychlost jeho jízdy se hranici nejvyšší dovolené rychlosti blížila, sama o sobě nepostačuje pro závěr o tom, že nebyla naplněna materiální stránka příslušného přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Měla by však vést správní orgán k tomu, aby na materiální stránku tohoto jednání zaměřil svou pozornost, neboť je třeba posoudit, zda zde nejsou další pro věc relevantní okolnosti, které by teprve ve svém souhrnu takový závěr odůvodňovaly.*

Já mám ke komentovanému rozsudku několik kritických poznámek, nicméně tyto mé úvahy nejsou vždy omezeny pouze na něj, ale lze je vztahovat na judikaturní vnímání funkce materiální stránky přestupku celkově.²²⁰

cích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

²²⁰ Ostatně navazují na dřívější články: Scheuer, *Materiální znak veřejnoprávních deliktů*, s. 336 a násl.; Scheuer, J. Přístupy nejvyšších soudů ČR k materiálnímu znaku

V první řadě mám za to, že rozsudek zcela pomíjí význam toho, že šlo o tzv. **ohrožovací** přestupek (tyto delikty jsou doktrínou též označovány jako *formální*,²²¹ ve starší literatuře označovány též jako delikty *z neposlušnosti*,²²² v zahraniční literatuře označovány jako delikty *abstraktní*²²³). Argumentace absentující materiální stránkou by tedy měla přesvědčivě vyvrátit, že v daném případě došlo k jakémukoliv (byť pouze formálnímu) ohrožení chráněného veřejného zájmu. V tom spatřuji první závažný deficit daného rozsudku, a to zejména s ohledem na důsledky pro daný chráněný zájem, se kterými je spojen – fakticky z něho totiž vyplývá, že v určité zákonodárcem předvídané situaci (překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci) chráněný zájem *neexistuje a nemůže být ohrožen*, popř. za daných okolností *není hoden ochrany*.

Argumentaci soudu se pokusím konfrontovat ještě na základě plastičtějšího zobrazení řešené situace. Ačkoliv z dostupných informací není možné konkrétní místo změření řidiče určit zcela přesně, je identifikace prostřednictvím údaje o ulici a blízkosti konci obce poměrně vypovídající a lze si učinit alespoň přibližnou představu. Pro vizuální doplnění představy o situaci na daném místě zařazuji následující tři fotografie opatřené z internetové stránky *mapy.cz*.

veřejnoprávních deliktů. In: Kyselovská, T. et al. (eds). *Cofola 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 644–648.; Bražina, R., Jílková, N., Scheuer, J. Current Issues of Czech Road Traffic Law in the Context of Jurisprudence and Road Safety. In: Frenkel, D. A. (ed.). *New Challenges of the Law in a Permeable World*. Athens: Athens Institute for Education and Research, 2019, s. 223–226.

²²¹ Kratochvíl. *Trestní právo hmotné*, s. 260.

²²² Kallab. *Trestní právo hmotné (část obecná i zvláštní)*, s. 34.

²²³ Ashworth, A., Zedner, L. *Preventive Justice*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014, s. 102.

ANALÝZA MATERIÁLNÍ STRÁNKY PŘESTUPKU



Satelitní snímek (2006) s vyznačením polohy dopravní značky IZ 4b.



Uliční snímek (2016) se zakreslením polohy značky IZ 4b.



Uliční snímek (2016) směrem do obce.

Uvedenými fotografiemi chci demonstrovat, že situace fakticky není tak černobílá, jak by se mohlo ze skutečností uvedených v odůvodnění rozsudku na první pohled zdát – přestože jde o místo nacházející se u konce obce, současně v tomto místě teprve končí zástavba a široký chodník na druhé straně pozemní komunikace vede podél ní až ke konci obce. Tyto skutečnosti jsou při bližším zkoumání jednoznačně patrné i z mapových podkladů z roku 2006, tudíž tato situace byla na místě i v rozhodné době. Vyústění lesní pěšiny za končící zástavbou je zřetelné jen na uličním snímku z roku 2016, o její existenci už v roce 2007 se lze tedy pouze domýšlet (ač to považuji za vysoce pravděpodobné). Dnes se již nedozvíme, na základě jakých podkladů správní orgány rozhodovaly, nicméně tímto jsem chtěl poukázat alespoň na to, že samotné zachycení překročení maximální dovolené rychlosti na přehledném úseku v blízkosti konce obce ještě neznamená, že bychom nebyli schopni identifikovat absolutně žádné zdroje *potenciálního nebezpečí* pro silniční provoz.

Je zarážející, že v řadě jiných případů je ohrožující povaha přestupku judikaturou naopak *zdůrazňována*²²⁴ a soudy se v těchto případech

²²⁴ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, str. 6; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, čj. 1 As 237/2015-31, bod 25; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, čj. 10 As 215/2015-40, bod 15 a násl. (soud zde výslovně uvádí, že „materiální stránka tohoto správního deliktu je přitom již implicitně obsažena v jeho skutkové podstatě“);

spokojují se zcela jednoznačnou „abstraktní“ představou materiální stránky a (pouhou) *potencialitou nebezpečí*. Funkce ohrožovacích deliktů by podle mě měla spočívat v tom, že samy o sobě jednoznačně deklarují význam chráněného zájmu, aniž by bylo nutné jej v každém jednotlivém případě zvláště znovu dohledávat a obhajovat nutnost jeho *preventivní* ochrany. Pokud by tomu tak být nemělo, dospívám k dílčímu závěru, že z rozhodovací činnosti soudů nelze vysledovat žádná odlišující kritéria, v jakém případě sama skutečnost, že jde o ohrožovací (abstraktní) delikt bude implicitně obsahovat určitou *nezpochybnitelnou* míru společenské škodlivosti a kdy tuto míru naopak bude možno v kontextu okolností dané věci zpochybnit, či pominout.

Z hlediska přesvědčivosti odůvodnění by bylo jistě žádoucí, aby se soud identifikaci „nedotčeného“ zájmu konkrétnějším způsobem věnoval a tuto otázku transparentně zodpověděl. Nepřiměřenou rychlost lze navíc považovat za velmi významnou příčinu dopravních nehod.²²⁵ Nelze odhlížet ani od toho, že i „marginální“ překročení rychlosti o 1 km/h

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017-42, bod 32; rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 1. 2019, čj. 30 A 86/2017-42, bod 26 a násl. (soud zde v rovině *obiter dictum* uvedl, že přijetí závěrů žalobce by mohlo vyústit v absurdní závěr o neopodstatněnosti jakýchkoliv rychlostních limitů v noci); rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 30. 8. 2019, čj. 61 A 2/2019-51, body 24 a násl. [zde soud mimo jiné uvedl, že si ani v 01:40 hodin žalobce nemohl být jistý tím, že se na komunikaci neobjeví jakákoliv nepředvídatelná překážka; veškeré žalobcem uváděné okolnosti (spáchání daného protiprávního jednání na přehledně osvětlené silnici v nočních hodinách za nesnížené viditelnosti, minimální provoz, zkušenosti a bezúhonnost řidiče apod.) dle závěru soudu představovaly polehčující okolnosti, pro které se správní orgány správně rozhodly o uložení pokuty na samé dolní hranici zákonné sazby]; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2020, čj. 4 As 210/2018-46, bod 42 a násl.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 7 As 123/2019-35, bod 21.

²²⁵ Informace o nehodovosti na pozemních komunikacích v roce 2020 [online]. *Policie České republiky* [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/35NKcZL>; V roce 2020 byla nepřiměřená rychlost příčinou cca 16 % ze všech dopravních nehod, zároveň byla příčinou 43 % ze všech úmrtí při dopravních nehodách. Nepřiměřená rychlost (*inappropriate speed*) je sice odlišný pojem od nedovolené rychlosti (*excessive speed*), nicméně ve statistickém materiálu nejsou tyto kategorie odlišovány.

s sebou přináší zvýšení reakční doby řidiče, zužování zorného úhlu, prodlužování brzdné dráhy a v neposlední řadě také vyšší kinetickou energii v případě nárazu. Přihlédneme-li ještě k tomu, že už i rychlost 50 km/h je v případě kolize s chodcem extrémně nebezpečná,²²⁶ bylo by transparentní vypořádání této otázky na místě.

Dále se domnívám, že na obligatorní podmínku následku (porušení nebo ohrožení objektu) lze nahlížet ještě z obecnějšího pohledu. Jak bylo uvedeno v teoretické podkapitole 2.2, tak objekt není ve skutkových podstatách výslovně zmiňován a je třeba ho nalézt prostřednictvím interpretace a hledání smyslu daného ustanovení. Od zvláštního objektu chráněného přestupky na úseku bezpečnosti silničního provozu se nicméně můžeme posunout ještě k objektu podle mě *(nej)obecnějšímu*, který je ostatně společný všem přestupkům. Na té nejobecnější úrovni lze hovořit i o *samotném zájmu na dodržování stanovených pravidel* (ostatně již výše jsem poukázal na to, že formální delikty byly nazývány jako delikty z *neposlušnosti* – naznačuje to, že jejich škodlivost spočívá v „neposlušnosti“ samotné), který je také bezesporu hoden ochrany, tím spíše v případě formálních deliktů. Podporu pro tento názor lze nalézt v podstatě „společenské smlouvy“, jejíž nejvýznamnější složkou je existující vztah *důvěry*. I marginální porušení pravidla sloužícího k prostému zajištění řádného chodu veřejné správy je spojeno s charakteristikami pachatele, které se s konceptem důvěry v konečném důsledku neslučují, tj. vztah důvěry je na určité úrovni narušován a právě v tom spočívá škodlivost pro společnost.²²⁷ Uvedený aspekt je pro správní právo trestní obzvláště významný, jelikož toto odvětví obsahuje spousty různých primárně administrativních povinností – oznamovací, evidenční apod.

Dále lze vyslovit i úvahu, že právě význam chráněného objektu zákonodárce vedl k tomu, aby vyloučil uplatnění jiných „mírnějších“ řeše-

²²⁶ Chodci hrozí 80 % riziko úmrtí, kdežto při rychlosti 30 km/h je to „pouze“ 10 %. Speed management: a road safety manual for decision-makers and practitioners [online]. *World Health Organizaon*. 2008, s. 1–46 [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/3vE5682>

²²⁷ V podrobnostech odkazují na článek amerického emeritního profesora z John Jay College of Criminal Justice v New Yorku, v němž se výslovně věnuje i administrativní odpovědnosti. Kleinig, J. Crime and the Concept of Harm. *American Philosophical Quaterly*. 1978, č. 1, s. 34–36.

ní věci²²⁸ a aby u tohoto přestupku stanovil spodní hranici pokuty ve výši 1 500 Kč. Domnívám se, že i tento záměr zákonodárce měl být soudem minimálně zohledněn a nějakým způsobem buď konfrontován, nebo akceptován (nadto z judikatury vyplývá, že v řadě jiných případů je materiální stránka přestupku zdůvodňována právě s ohledem na to, jaké správní tresty zákonodárce považuje za přiléhavé, zda stanovil spodní hranici pokuty apod.).²²⁹ V tomto směru je třeba zmínit tzv. „*reverse harm principle*“, který poskytuje určité zdůvodnění ohrožujícím (formálním/abstraktním) deliktům, které (zdánlivě) nepůsobí žádnou škodu (občas ani vzdáleně)²³⁰ – obecné povědomí o tom, že dané jednání není jako veřejnoprávní delikt postižitelné by totiž vedlo k ještě větší společenské újmě.²³¹ Tento typ přestupků se tedy již z povahy věci vyznačuje silným důrazem na preventivní (výchovnou) funkci, přičemž i ta byla soudem zvoleným řešením do značné míry popřena (či opomenuta), jelikož vyslaný signál lze číst tak, že *nejvyšší dovolenou rychlost je dovoleno překročit, pokud to neohrožuje bezpečnost silničního provozu*,

²²⁸ Srov. § 125c odst. 9 zákona o silničním provozu ve znění novely č. 193/2018 Sb., která výslovně vyloučila možnost ukládat napomenutí (vedle již existující nemožnosti upustit od uložení správního trestu). Doktrína nicméně uvádí, že uložit napomenutí nebylo možné ani za předchozího znění právní úpravy (Bušta, P., Kněžínek, J. *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentář k § 125c odst. 5.).

²²⁹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 29/2007-138, část IV.2; nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 47; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 116/2014-35, bod 16; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, 8 As 219/2017-66, bod 18; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2021, čj. 29 A 137/2019-47, bod 14 (zde soud uvedl, že mechanismus bodového hodnocení řidičů zajišťuje přiměřenost pozbytí řidičského oprávnění, tudíž se nemohl zabývat otázkou společenské škodlivosti).

V některých případech byl tento argument naopak jako zcela nedostatečný odmítnut, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2007, čj. 2 As 19/2006-89, část V. b).

²³⁰ Např. delikty předčasně dokonané (*inchoate offences*).

²³¹ Blíže Ashworth, Zedner. *Preventive Justice*, s. 103–108.; Ashworth, A., Horder, J. *Principles of Criminal Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013, s. 28–31.

což bylo judikaturou následně poněkud doplněno tak, že *současně nesmí jít o výraz hrubého opovrhování pravidly silničního provozu*.²³² Domnívám se, že tímto způsobem se příslušná poměrně jednoznačná skutková podstata poněkud „rozbíjí“.

Pro úplnost dodám, že přijaté řešení vlastně vede i k „rozbití“ kvalifikované skutkové podstaty. Konkrétněji řečeno by se přestupce při překročení maximální dovolené rychlosti v obci o 22 km/h materiálně nedopustil (resp. dle okolností nemusel dopustit) kvalifikované skutkové podstaty rychlostního deliktu,²³³ ale pouze její základní podoby. Takovým případem se správní soudy již dokonce zabývaly, nicméně příslušná kasační námitka byla vznesena opožděně, tudíž nebyla meritorně posuzována.²³⁴

Jako problematické dále vnímám konstatování soudu, že *zákon o přestupcích ani jiný právní předpis nestanoví přesnou hranici rychlosti jízdy motorovým vozidlem, jejíž překročení způsobí naplnění materiálního znaku přestupku*,²³⁵ jelikož mám za to, že zákonodárce jednoznačným způsobem **stanoví hranici** právě tím, že *vytváří limit rychlosti*, který označuje za nejvyšší dovolený. Jde tedy o „limitní“ skutkovou podstatu, u níž by dovozovaná funkce materiální stránky měla být z povahy věci vyloučena. Současně je zvláštní, srovnáme-li uvedené konstatování s přestupkem spočívajícím v řízení pod vlivem alkoholu.²³⁶ Ač v tomto případě zákon s žádnou explicitně stanovenou hranicí (tentokrát skutečně) nepracuje, je obecně uznáváno, že tím je vyjádřena tzv. „nulová tolerance“²³⁷ – ta je v praxi aplikována, a to dokonce i v případech po-

²³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, bod 37

²³³ § 125c odst. 1 písm. d) bod 3 zákona o silničním provozu, který postihuje překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o více než 20 km/h.

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23, bod 29.

²³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, str. 4.

²³⁶ § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu postihuje (mimo jiné) řízení bezprostředně po požití alkoholu, popř. v době, kdy je řidič ještě pod vlivem alkoholu.

²³⁷ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, čj. 7 As 105/2010-96, se uvádí, že lze rozlišit pouze dvě kategorie hodnot naměřeného alkoholu (nulové

trestání řidičů se zcela minimální prokázanou hladinou alkoholu (např. 0,03 ‰).²³⁸ Opět v judikatuře nenalézám přesvědčivá rozlišující kritéria pro zcela odlišný přístup k oběma typům přestupků. Tím pádem považuji za nepředvídatelné, v jakých typech případů bude praxe zastávat ten který přístup.²³⁹

Mám také za to, že judikatura, ač vždy úzce spojená s konkrétními okolnostmi dané věci, by prostřednictvím svého výkladu měla alespoň rámcově umožňovat normativní dotváření či zpřesňování aplikovaných právních ustanovení, resp. měla by ideálně vést ke *zvyšování právní jistoty adresátů práva*, nikoliv naopak. Obecně uplatňovaná „doktrína materiální stránky“ však podle mě znamená pro právní jistotu spíše újmu. Komentovaný rozsudek je ostatně vhodným příkladem, jelikož adresáti veřejné správy nemají v jeho důsledku jasno v tom, jaké jednání povede k založení příslušné přestupkové odpovědnosti a jaké ještě nikoliv (v důsledku závěru soudu totiž není jasné nejenom, o kolik lze dovolenou rychlost „beztrestně“ překračovat, ale ani v jakých úsecích²⁴⁰). Jelikož je materiální stránka přestupku hodnocena aplikačním orgánem vždy *ad hoc* a *ex post*, adresát práva nemá možnost její absenci v dané „formálně přestupkové“ situaci odhadnout.

V tomto ohledu lze namátkově upozornit na několik dalších konkrétních případů, ve kterých soudy konstatovaly, že i přes mimořádné

a nenulové), jelikož zákonodárce nekonstruuje třetí kategorii (nízké či bagatelní hodnoty).

²³⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2609/18. Na skutečnost, že řízení pod vlivem alkoholu je praxí vždy považováno za společensky škodlivé poukazují i autoři Mates, Šemík. *Společenská škodlivost jako znak přestupku*, s. 32.

²³⁹ Pro ilustraci lze dále uvést například otázku vymezení hranic obce dopravním značením, o němž má Nejvyšší správní soud za to, že jej zpochybňovat nelze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, čj. 2 As 290/2018-48).

²⁴⁰ Pro ilustraci lze poukázat na argument uvedený v odlišném stanovisku ústavního soudce J. Fenyka (ač šlo v daném případě o otázku trestní odpovědnosti) „V konečném důsledku by se to otočilo proti samotným pachatelům, kteří by si nemohli být jisti, která částka v jejich případě založí trestní odpovědnost, tedy kudy přesně ‚spodní hranice trestnosti‘ vede.“ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 46/18.

okolnosti věci společenská škodlivost neabsentovala.²⁴¹ Myslím, že vypovídají o tom, že v praxi je šance na shledání absence materiální stránky opravdu obtížně předvídatelná až nahodilá. Uvádím zde případ pachatele, který si nepožádal o nové vydání občanského průkazu,²⁴² případ záhy dodatečně předloženého příslušné pověření,²⁴³ či případ pachatele, který si nepožádal o navrácení řidičského průkazu, ač vykonal předchozí zákaz činnosti.²⁴⁴

V neposlední řadě mám za to, že judikaturou zastávané pojetí materiální stránky přestupku jakožto „korektivu“ nezohledňuje, že řada **korektivů** existuje přímo **ve formálních znacích** skutkové podstaty. Hned se nabízí, že na formální znak protiprávnosti mají vliv okolnosti vylučující protiprávnost (zejm. výkon dovolené/příkázané činnosti/opomenutí), dále je možno zmínit subjektivní stránku a vliv institutu právního omylu.

K podpoře významu právního omylu lze odkázat například na rozhodnutí, v němž byla (podle mě správně) shledána absence zavinění, což je právě důsledkem právního omylu. V daném případě byla zohledněna pečlivost a zodpovědný přístup „pachatele“, který na základě neformální konzultace byl zjevně v dobré víře v zákonnost svého postupu, zvláště když šlo o komplikovanou právní otázku, přičemž jím zvolený způsob jejího vypořádání byl obhajitelný, byť nesprávný.²⁴⁵ Dále lze podpůrně poukázat i na závěr judikatury, který říká, že obzvláště v případech objektivní odpovědnosti nebudou mít *okolnosti obvykle zkoumané* v souvislosti s konkrétní společenskou škodlivostí (konkrét-

²⁴¹ Přehled některých dalších jednání, která dle judikatury vždy naplní i materiální stránku uvádí kolektiv autorů: Mates, Šemík. *Společenská škodlivost jako znak přestupku*, s. 32.

²⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 23/2018-29, bod 13.

²⁴³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2020, čj. 59 A 59/2019-40, bod 33, potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, čj. 6 As 196/2020-32.

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 189/2017-40, bod 19.

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 7 As 216/2016-30, zejm. body 34 a násl.

ně soud uvádí míru zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osobu pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv, ale budou zohledněny pouze v rovině sankce.²⁴⁶ Z této judikatury lze podle mě dovozovat to, že korekce prostřednictvím společenské škodlivosti má v praxi svůj původ primárně právě u otázky zavinění. Ovšem navozovaný dojem, že by u objektivní odpovědnosti nemohla materiální stránka nikdy absentovat, je podle mě nesprávný. V daných rozhodnutích totiž nezaznává, že i objektivní odpovědnost má svůj (obsahově podobný) materiální korektiv spočívající v aplikaci institutu *liberace*.

Dalo by se tedy říct, že judikatura prostřednictvím současného chápání funkce materiální stránky přestupku, jakožto konstitutivního prvku přestupkové odpovědnosti, fakticky vytváří *sui generis* okolnost vylučující protiprávnost spočívající v přítomnosti významných (ať již kvalitou či kvantitou) „polehčujících“ okolností. Toto vnímání však podle mě pokulhává, pokud zákonodárce předvídá řešení, které je i pro takovou (bagatelní) situaci *přiměřené*. V takovém případě podle mě nelze argumentovat tím, že přestupek je bagatelní „až příliš“, protože nebude za přestupek považován.²⁴⁷

Vzhledem k tomu lze konstatovat, že „problém“ s materiální stránkou přestupku může nastat pouze v případech, ve kterých zákonodárce určitá „mírná“ řešení (odpovídající tomu, že se škodlivost přestupku může limitně blížit nule) *vylučuje* a „minimální“ hranici společenské škodlivosti tím pádem posouvá o určitý stupeň výše. Takové případy je dle mého názoru z pozice zákonodárce nutné velmi pečlivě vážit,²⁴⁸ jelikož by k takovému kroku měl vždy existovat zcela jednoznačný legitim-

²⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, bod 13; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, str. 5.

²⁴⁷ Ostatně lze poukázat i na pravděpodobný původ slova přestupek, který je nejspíše odvozený od slova „přestoupit“ (srov. § 233 zákona č. 117/1852 ř. z.).

²⁴⁸ Proto mimo jiné považují za správný krok umožnění prolomení spodní hranice pokut. Srov. Scheuer. *Materiální znak veřejnoprávních deliktů*, s. 342.

ní důvod (např. nutnost výrazného preventivního působení, význam chráněného zájmu).²⁴⁹

K tomu lze v judikatuře²⁵⁰ nalézt konstatování, že pokud závažnost deliktu nemá „cenu“ ani spodní hranice pokuty, nepůjde z materiálního hlediska o příslušný správní delikt, jelikož nedosahuje té míry, kterou zákonodárce uznal za nezbytné postihovat.²⁵¹

Osobně se domnívám, že jde o v judikatuře zachycený nejlepší a zcela správný „technický“ popis toho, jak nahlížet na problematiku materiální stránky, která dle mého přesvědčení ve skutečnosti není ničím jiným než (pouze) *otázkou přiměřenosti*. I přesto mám k popsání řešení výhradu, jelikož ve svém důsledku umožňuje ignorovat (i zcela jednoznačnou) vůli zákonodárce, jelikož aplikující orgán může vždy vyjít z toho, že nabízená řešení nejsou z jeho subjektivního přesvědčení přiměřená a vyslovit, že v konkrétním případě nešlo o přestupek.

Má výhrada tedy spočívá v tom, že správní orgán by měl v takovém případě vždy rozhodovat *v souladu s vůlí zákonodárce*,²⁵² nicméně správní soud by měl při stejném přesvědčení předložit návrh k tzv. konkrétní *kontrole ústavnosti* Ústavnímu soudu.²⁵³ Jedině takovým způsobem bude podle mě učiněno zadost principu dělby moci a nebude docházet k nahrazování vůle zákonodárce. Návrh na zrušení přitom může být směřován proti příslušnému „limitujícímu“ ustanovení (např.

²⁴⁹ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 46/2008-50, část III. b).

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, str. 5.

²⁵¹ V jiné věci bylo krajským soudem vysloveno, že nastane-li taková situace je nutno upouštět od potrestání, což však bylo Nejvyšším správním soudem posléze označeno za postup *contra legem* (nicméně v kontextu tehdejší právní úpravy odpovědnosti za jiné správní delikty). Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 Ads 224/2014-41, str. 3 a 4.

²⁵² Možná se to zdá jako nepraktické řešení, ale stejné pravidlo platí i u podzákonných předpisů, které správní orgány musí dodržovat a rozhodovat v souladu s nimi, aniž by měly možnost hodnotit jejich ústavnost.

²⁵³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, čj. 6 Ads 233/2014-3, body 19 a násl.

proti vyloučení možnosti uložit napomenutí), popřípadě může jít o návrh na zrušení celé/části skutkové podstaty.²⁵⁴

5.3.3 Shrnutí a dílčí závěry

Výše uvedené závěry judikatury by bylo možné shrnout tak, že vychází z konstrukce materiální stránky jakožto *sui generis* samostatné okolnosti vylučující protiprávnost, která najde své uplatnění, nastoupí-li v dané věci významné (kvantitou či kvalitou) „polehčující“ okolnosti.

Ačkoliv jsem vyjádřil mnoho kritických poznámek, musím zdůraznit, že sám rozhodně nejsem zastáncem přepjatě formalistických řešení. Shrnu-li své úvahy, tak jako problém vnímám spíše nepředvídatelnost, kterou koncepce materiální stránky nastoluje, což podporuje i jistá nahodilost přístupu judikatury ke konkrétním případům. Výše bylo poukázáno na několik otázek, ke kterým lze v rozhodovací činnosti soudů nalézt odlišné argumentační konstrukce, aniž by je bylo možné přesvědčivě odlišit a tím pádem předvídat. Ostatně o určité nejistotě svědčí i to, že se povaha žalobní námítky absencí materiální stránky už stala předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.²⁵⁵

Za výrazný problém považuji také narušení/popření preventivní (výchovné) funkce přestupků – z tohoto pohledu by dle mého názoru mohly mnohem vhodněji fungovat zákonné konstrukce procesních korektivů, které jsou však v současné době u přestupkové odpovědnosti výjimečné.

Odhlédnu-li od výše vyslovených výhrad, tak převládající náhled na funkci materiální stránky přestupku považuji zároveň za *zcela nadby-*

²⁵⁴ Pro ilustraci lze poukázat například na to, že nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96, byla zrušena část skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, jelikož z jejího rozsahu byla Ústavním soudem vypuštěna ústavní výchova.

²⁵⁵ Vizte poznámku pod čarou č. 177. Nejasnosti ohledně povahy materiální stránky lze vhodně demonstrovat na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 As 130/2018-59, od něhož se předkládající senát plánoval názorově odchýlit. V citovaném rozsudku je uvedeno, že existuje judikatura, „*kteřá dost dobře neumožňuje*“, aby se opožděnou námítkou zpochybňující materiální stránku krajské soudy nezabývaly.

tečný. Samy formální znaky skutkové podstaty v sobě totiž obsahují materiální korektivy, které mají vyloučit, aby docházelo k zjevně nespravedlivým řešením. Lze zmínit zejména institut *právního omylu, liberaci a okolnosti vylučující protiprávnost* (zejména *právní dovolenost jednání a krajní nouzi*). Právě tyto zákonodárcem upravené instituty by dle mého názoru měly představovat ony „významné okolnosti“, které v konkrétním případě mohou vést k tomu, že nepůjde o přestupek, ale o čin jinak trestný jako přestupek.

Řada korektivů je navíc obsažena i v navazující fázi, v níž dochází k individualizaci správního trestu. Tyto korektivy mají v zásadě pouze výchovnou funkci (zejména *napomenutí, či upuštění od uložení správního trestu; v řízení „na místě“ má pouze výchovnou povahu domluva*). Jejich předvídání zákonodárcem napovídá, že přestupková odpovědnost je z hlediska společenské škodlivosti kategorií, která se ve zcela běžně se vyskytujících případech může limitně blížit nulové hodnotě.

Můj názor tedy spíše spočívá v tom, že bych se spravedlivá řešení snažil hledat v jiných (vhodnějších a zákonodárcem předvídaných) cestách.²⁵⁶ V krajním případě by se skutková podstata (či její část) měla stát předmětem (zejména konkrétní) kontroly ústavnosti před Ústavním soudem. Takový postup by samozřejmě měl nastupovat ve zcela výjimečných případech (např. pokud skutková podstata neodpovídá společenské realitě). Pro zjednodušení a ilustrativnost předkládám následující úvahovou hypotézu, kterou bych označil za „test“ materiální stránky přestupku. Věc by měla být předložena Ústavnímu soudu, *jestliže deliktně svéprávný přestupce naplnil všechny formální podmínky pro to, aby se jednoznačně dopustil objektivně protiprávního jednání (tzn., že není naplněna žádná okolnost vylučující protiprávnost a nejde tedy o akt právem dovolený) a současně žádné řešení předvídané zákonodárcem není pro danou situaci přiměřené, a to ani při zhodnocení toho nejobecnějšího zájmu (objektu) na samotném dodržování příslušného zákonného pravidla.*

5.3.4 Aplikace závěrů na vybrané „společensky neškodlivé“ případy

²⁵⁶ Tímto se snažím vyvrátit tvrzení, že automatické včlenění materiální stránky do znaků formálních nerespektuje „smysl a účel materiálního znaku přestupku“. Mates, Šemík. *Společenská škodlivost jako znak přestupku*, s. 31.

V rámci této podkapitoly se pokusím aplikovat výše uvedené kritické závěry a úvahy na vybranou judikaturu, správní praxi, či hypotetické příklady, které vyvolávají pochybnosti o naplnění materiální stránky přestupku.

Začnu opět rozsudkem, kterému jsem výše věnoval nejdetailejší pozornost. Domnívám se, že teoreticky čisté řešení onoho bagatelního rychlostního deliktu nastínil už krajský soud, když uvedl, že marginální krátkodobé překročení rychlosti (nešlo totiž o úsekové měření) je pro řidiče „*stěží seznatelné a ohlídatelné*“. V tom podle mě spočívá klíč k danému případu, jelikož směřuje správně nikoliv na (izolovaně vnímanou) nedostatečnou společenskou škodlivost předmětného jednání, ale na *absenci zavinění*, resp. na důkazní nouzi správního orgánu ohledně této otázky.²⁵⁷ Takovou interpretaci lze jednoznačně vysledovat i v pozdější (možná však vzácně ojedinělé) judikatuře Nejvyššího správního soudu.²⁵⁸

Dále se zabývám několika diskusními případy, se kterými jsem se v průběhu studia v rámci různých příležitostí a reakcí setkal.

Autor V. Janča ve své práci²⁵⁹ v reakci na můj dřívější článek poukazuje na to, že při římskokatolických mších dochází k *podávání mešního vína* věřícím, včetně osob mladších osmnácti let. Tato situace by mohla zakládat odpovědnost za příslušný přestupek či trestný čin zapovídající zprostředkování alkoholu mladistvému, aniž by jednání bylo možno legalizovat za pomoci okolností vylučujících protiprávnost. Současně uvádí, že trestání tohoto jednání by nebylo společensky žádoucí.

²⁵⁷ Lze poukázat na metodiku aplikovanou ve Velké Británii, která upravuje pragmatické řešení 10 % + 2 míle za hodinu, což je rychlost, u které již nelze o zavinění řidiče důvodně pochybovat. Současně je však zdůrazňováno, že i překročení o jedinou míli za hodinu je přestupkem a dle uvážení konkrétního orgánu může být stíháno. Srov. Speeding: what is the “10% plus 2” rule and what does it mean? [online]. *roadlawbarristers.co.uk*. 8. 2016 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.roadlawbarristers.co.uk/speeding-what-is-the-10-plus-2-rule-and-what-does-it-mean/>

²⁵⁸ Jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 As 187/2016-23, body 18 a 20. V případě nynějšího stěžovatele nebylo možné tvrdit, „že neměl pod kontrolou, zda se přestupku dopustí, či nikoli.“

²⁵⁹ Janča, V. *Vztah přestupků a trestných činů*. 2016, Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 15–16. Vedoucí práce Lukáš Potěšil.

Příslušná přestupková skutková podstata zakazuje podat nápoj obsahující více než 0,5 % objemových ethanolu (alkoholický nápoj) osobě mladší 18 let.²⁶⁰ Obsah alkoholu mešního vína není stanoven, nicméně lze předpokládat, že definici alkoholického nápoje naplní, ač svůj význam z hlediska této podmínky může mít i to, že se do něho dle kanonického práva před příslušným obřadem dále přimísí „maličké množství“ vody.²⁶¹

Účelem dané normy je, aby fyzické osoby nekonzumovaly alkohol před dosažením věku 18 let,²⁶² nicméně vzhledem k významu tohoto chráněného zájmu skutková podstata postihuje již samotné poskytnutí alkoholu, tudíž jí lze považovat za předčasně dokonanou (tj. abstraktní). Jak bylo nastíněno výše, nelze v zásadě předvídat, zda by se aplikační praxe přiklonila k přístupu „nulové“ tolerance, nebo by některé případy z rozsahu dané skutkové podstaty naopak normativně vyloučila (zprostředkování zanedbatelného množství alkoholu mladistvému při významné oslavné příležitosti; mešní víno využívané při eucharistii by vzhledem k svému specifickému účelu nespádalo pod pojem „alkohol“ apod.).

Pokud bych předpokládal přísnější nazírání (tj. nulovou toleranci), tak má daný příklad v zásadě dvě řešení. Buď je třeba akceptovat význam chráněného zájmu, který převyšuje význam dané společenské/náboženské příležitosti, a uvedené jednání pak skutečně považovat za přestupkové, nebo dospějeme k tomu, že kanonické právo takovou situaci dovoluje, což by s přihlédnutím k ústavní rovině věci (čl. 16 odst. 2 Listiny)²⁶³ a navazující právní úpravě zřejmě způsobovalo absenci obligatorní podmínky protiprávnosti, jelikož jednání nemůže být prá-

²⁶⁰ Srov. § 36 odst. 1 písm. j) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, v rozhodném znění. Dříve § 30 odst. 1 písm. a) starého přestupkového zákona.

²⁶¹ Kotásek, J. Mešní víno z pohledu práva [online]. *Josef Kotásek* [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.josefkotasek.cz/pravo/jine-obory-prava/mesni-vino/>

²⁶² Konzumace alkoholu v dětství negativně ovlivňuje vývoj mozku a inteligenci a podporuje závislost [online]. *Novinky.cz*. 5. 2019 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.novinky.cz/zena/deti/clanek/negativni-dopady-alkoholu-na-vyvoj-deti-a-mladistvych-40281865>

²⁶³ Rigel, F. Komentář k čl. 16. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 487–503.

vem dovolené a zakázané zároveň. Sám se (avšak laicky) domnívám, že kanonické právo by nasvědčovalo spíše první variantě, jelikož stanoví, že *ke svatému přijímání smí a musí být připuštěn každý pokřtěný, kterému v tom právo nezabraňuje*.²⁶⁴

Dále byl na konferenci²⁶⁵ nadnesen tehdy velmi čerstvý mediálně známý případ „pálení červených trenek“,²⁶⁶ který diskutující považoval za vhodný příklad, jehož společenská škodlivost neodůvodňuje uplatnění přestupkové odpovědnosti. Myslím, že na tom lze vhodně demonstrovat, že vnímání „závažnosti“ daného jednání je otázkou zcela individuální.

Následně vydaná rozhodnutí správních orgánů jsem si opatřil.²⁶⁷ Ačkoliv prvostupňové rozhodnutí bylo odvolacím orgánem nakonec pro nicotnost zrušeno (sic!) a řízení zastaveno,²⁶⁸ považuji jej za správné z hlediska posouzení společenské škodlivosti. Správní orgán prvního stupně uložil za porušení zákazu pálit v otevřeném ohništi jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami napomenutí, přičemž společenskou škodlivost hodnotil pouze ve vztahu k ukládanému správnímu trestu. Výslovně uvedl, že není žádoucí, aby jednání představující porušení zákona (ač marginální, šlo zhruba o 1 minutu hoření) bylo vnímáno jako přijatelné, či návodné, nadto došlo-li k němu veřejně na tiskové konferenci. Proto také odmítl aplikovat upuštění od uložení správního trestu.

²⁶⁴ Kán. 912 kodexu kanonického práva (Codex Iuris Canonici). V českém překladu Zedníček, M. *Kodex kanonického práva*. Praha: Zvon, 1994, s. 415.

²⁶⁵ V reakci na ústní příspěvek Scheuer, J. *Správní uvážení ohledně společenské škodlivosti přestupku – který přístup je „správný“ (vč. procesních důsledků)?* Konference Dny práva, Brno, 2018.

²⁶⁶ Neekologické pálení trenek? Inspekce zahájila s Hradem přestupkové řízení [online]. *Seznam Zprávy*. 8. 2018 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/neekologicke-paleni-trenek-inspekce-zahajila-s-hradem-prestupkove-rizeni-53803>

²⁶⁷ Jde o rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 3. 10. 2018, čj. ČIŽP/41/2018/11767, a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 11. 2018, čj. MZP/2018/500/1966.

²⁶⁸ Stalo se tak z důvodu, že řízení bylo vedeno s Kanceláří prezidenta republiky a nikoliv s Českou republikou – Kanceláří prezidenta republiky.

Autorky J. Jelínková a S. Havelková ve své monografii uvádí²⁶⁹ hypotetický příklad, ve kterém se jediný účastník řízení o žádosti o povolení kácení dřevin „zapomene“ vzdát odvolání proti kladnému rozhodnutí a *strom pokácí před tím, než rozhodnutí nabude právní moci*.

Opět se domnívám, že se nabízí několik možností, jak tento případ v souladu s „formálními“ pravidly vyřešit. Nejpřísnější varianta spočívá v akceptování významu chráněných zájmů, mezi které lze v tomto případě řadit i zájem na tom, aby účastníci jednali až na základě pravomocných rozhodnutí (což by nebylo zcela samoučelné pravidlo, jelikož ani v tomto případě nelze vyloučit včasné zapojení opomenutého účastníka řízení). V takovém případě by pravděpodobně mělo být voleno mezi nabízenými nejmírnějšími řešeními (upuštění od potrestání, napomenutí). Vyloučena není ani úvaha o aplikaci právního omylu (tzn. absence zavinění), pokud by žadatel měl pro svůj postup nějaké legitimní důvody (např. ujištění správního orgánu). V neposlední řadě lze volit příznivý (normativní) výklad dané skutkové podstaty, resp. výklad termínu „bez povolení“, přičemž by bylo akceptováno, že je-li žadatel jediným účastníkem řízení, tak příslušným povolením *de facto* disponuje již v průběhu odvolací lhůty.

V případě *parkování na vyhrazeném parkovacím místě* pro držitele průkazu pro osoby se zdravotním postižením, poté, co vypršela platnost vydané parkovací karty,²⁷⁰ bych předně uvedl, že jde o případ, který se odlišuje zejména svým citlivým obsahem [zdravotní postižení přepravované osoby (nikoliv pachatelky přestupku) spočívá v trvalé slepotě], nicméně z obecného pohledu je vypršení platnosti (jakéhokoliv) dokladu častou běžně se vyskytující situací, v důsledku které k podobným přestupkům dochází. Závěru správních orgánů tedy rozumím, jelikož konstatováním toho, že se v daném případě o přestupek nejedná, by

²⁶⁹ Jelínková, Havelková. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*, s. 14–15.

²⁷⁰ Formalismus zvítězil nad zdravým rozumem, konstatoval ombudsman [online]. *Advokátní deník online*. 7. 2020 [cit. 11. 12. 2020]. <https://advokatnidenik.cz/2020/07/31/formalismus-zvitezil-nad-zdravym-rozumem-komentoval-rozhodnuti-uradu-ombudsman/>

Správní rozhodnutí jsem si vyžádal, šlo o rozhodnutí Městského úřadu Orlová ze dne 28. 3. 2019, čj. OD/PŘ/2143/2018/MRA, a rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, čj. MSK 56369/2019.

vlastně popřely samotnou povinnost disponovat příslušným parkovacím průkazem (postačil by průkaz osoby se zdravotním postižením, od něhož se nárok na parkovací průkaz odvíjí). Nehovořil bych nicméně o vítězství formalismu. Správní orgány se podle mě správně nevydaly cestou normativního „přepsání“ skutkové podstaty, ale rozhodly v souladu s vůlí zákonodárce, který oprávněnost parkování na vyhrazeném místě podmínil platným parkovacím průkazem (nikoliv průkazem osoby se zdravotním postižením). Myslím, že argumentace absentující společenskou škodlivostí (či přehnaným formalismem) je vlastně pouze zástupným důvodem, za kterým se skrývá spíše nesouhlas se samotnou existencí příslušné zákonné povinnosti. Nejde tedy o výhradu vztahující se k jednomu konkrétnímu případu, ale spíše o podnět k revizi příslušné skutkové podstaty.

Zcela vyloučena podle mě není ani úvaha o právním omylu, pokud by pachatel měl legitimní důvod domnívat se, že platnost parkovací karty trvá (např. právě souvislost s průkazem osoby se zdravotním postižením, jehož platnost omezena nebyla).

Na případu však lze demonstrovat i rizika spojená s tím, když zákonodárce vylučuje obecná „mírnější“ řešení. Dolní hranice pokuty je u této skutkové podstaty stanovena na 5 000 Kč, což zřejmě svědčí o (legitimním) úmyslu zákonodárce chránit vyhrazená parkovací místa právě pro osoby se zdravotním postižením a odrazovat od neoprávněného parkování. Lze však pochybovat o tom, že by si zákonodárce současně byl vědom možnosti spáchat tento přestupek v důsledku (pouhého) „administrativního“ pochybení. To je zřejmě například z toho, srovnáme-li tuto spodní hranici pokuty s tou, která platí pro řidiče řídicího motorové vozidlo s neplatným řidičským průkazem (1 500 Kč).²⁷¹ Dostal-li by se tento případ ke správním soudům, dovedu si představit jeho postoupení ke konkrétní kontrole ústavnosti s nastíněnou argumentací.

V rozsudku, který jsem výše chválil jako „technicky“ výstižný,²⁷² šlo o *porušení omezení plateb v hotovosti*. Specifikum věci spočívalo v tom, že pachatel platil zvláště dvěma manželům a domníval se, že limit pro platbu v hotovosti splňuje. Mám za to, že klíčový aspekt odůvodnění (ač je v rozsudku označován jako materiální stránka) lze spatřovat

²⁷¹ Jde o přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

²⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46.

v konstatování pravděpodobného právního omylu pachatele,²⁷³ což ostatně potvrzuje i mnohem pozdější interpretace tohoto případu jiným správním soudem.²⁷⁴

Ostatně právní omyl bych označil za poměrně častý „skrytý“ důvod, proč je míře společenské škodlivosti přestupku v judikatuře věnována zvýšená pozornost – soud například uvedl, že změna nejvyšší dovolené rychlosti jakožto důsledek *změny právního statusu konkrétní pozemní komunikace* necelé čtyři měsíce před dnem spáchání přestupku může za určitých podmínek snížit nebezpečnost jednání pachatele pod hranici, kdy dochází k porušení nebo ohrožení zájmu společnosti;²⁷⁵ v jiném případě bylo zvažováno, zda společenská škodlivost absentovala, pokud příslušná novela zákona *nabyla účinnosti* teprve devět dnů před spácháním přestupku;²⁷⁶ v jiném případě bylo správním orgánům uloženo, aby se opětovně zabývaly materiální stránkou s přihlédnutím k tomu, zda byl provozovatel vozidla *poučen* o způsobilosti vozidla k provozu a podmínkám jeho provozu v době od podání žádosti o registrační značku na přání do jejího převzetí;²⁷⁷ v jiném případě bylo řečeno, že pokud by řidič po uplynutí doby zákazu činnosti zapomněl požádat o vrácení řidičského průkazu (jelikož jej ani neodevzdal)

²⁷³ V rámci závazného právního názoru Nejvyšší správní soud uvedl, že je nutno zohlednit (mimo jiné) to, že *účastník řízení považoval manžele za dva příjemce, tedy si nebyl vědom porušení zákona.*

Současně je třeba říct, že tehdejší právní úprava (ani přestupková ani trestní) konstrukci dnešní podoby institutu právního omylu explicitně neobsahovala.

²⁷⁴ Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2017, čj. 45 Af 7/2017-29. *V odkazované věci pachatel porušil zákon proto, že pominul určitý specifický právně teoretický aspekt transakce (konstrukce a fungování společného jmění manželů), aniž by po něm takovou znalost bylo možno spravedlivě požadovat, tím méně jestliže ji špatně právně hodnotil i krajský soud, proti jehož rozsudku byla podána kasační stížnost v odkazované věci.*

²⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 As 332/2018-21, bod 16.

²⁷⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2017, čj. 45 Af 7/2017-29, změna právní úpravy nebyla soudem v daném případě považována za komplikovanou či výkladově spornou, současně bylo zohledněno, že pachatelka byla profesionálkou.

²⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2020, čj. 1 As 87/2020-50, bod 24.

a nebyl by „mnoho“ let přistižen, mohl by absentovat materiální znak přestupku.²⁷⁸ Mám za to, že ve všech zmíněných případech jde pouze o vyhodnocování existence či významu případného právního omylu.

V neposlední řadě v rámci tohoto oddílu nemohu opomenout ani sérii případů z nedávné doby,²⁷⁹ jejichž podstatě se ostatně dostalo pozornosti i v odborné literatuře (vizte kapitolu 3.1).²⁸⁰ V těchto věcech se Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil k absenci společenské škodlivosti za situace, ve které byla Ústavním soudem konstatovaná neústavnost aplikované právní úpravy, která byla základem pro potrestání pachatelů přestupků. Korektiv společenské škodlivosti byl v daných případech podle mě „využit“ k překonání odložené vykonatelnosti předmětného nálezu Ústavního soudu.

Ačkoliv následující úvaha v příslušných rozsudcích nezaznívá, mám v souladu s autory citovaného článku za to, že v takovém případě nešlo o absenci společenské škodlivosti, ale o absenci (formální) podmínky protiprávnosti. Svou úvahu bych však rozvedl ještě dále, jelikož absence protiprávnosti podle mě vychází ze značně netypického naplnění podmínek *krajní nouze*. Podstata tohoto institutu spočívá v odvrácení nebezpečí hrozícího jednomu chráněnému zájmu, čímž současně dojde k mírnějšímu dotčení jiného chráněného zájmu. Ostatně soud v odůvodnění vyslovil souhlas s námitkou stěžovatele, že hrozící porušení jeho práv v důsledku splnění zákonné povinnosti představovalo onu významnou okolnost, díky níž nedošlo k naplnění materiální stránky přestupku. Uvedl, že *v materiálním právním státě se nelze spokojit s tím, že na základě zákona bude docházet k naplňování jednoho legitimního veřejného zájmu tím, že budou porušována ústavně garantovaná*

²⁷⁸ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 137/2011-52, šlo o dobu tří a půl roku. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 4 As 268/2015-27, nebyla za dostatečnou považována ani doba 6 let.

²⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, čj. 2 As 277/2020-332; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020, čj. 8 As 283/2019-27.

²⁸⁰ Mates, Šemík. *Společenská škodlivost*.

*práva. Význam jednoho zákonem chráněného zájmu nemůže být absolutizován na úkor zájmu jiného, ústavně chráněného.*²⁸¹

Jinými slovy řečeno mám za to, že podstatu těchto případů lze spatřovat v tom, že pachatel se dopustil činu jinak trestného jako přešupek, jelikož porušením *zákonné* povinnosti odvrátil kvalitativně intenzivnější nebezpečí hrozící jeho *ústavnímu* právu na informační sebeurčení. Domnívám se, že užitá argumentace absentující společenskou škodlivostí je v základu správná (okolnosti vylučující protiprávnost jsou založeny na tom, že dané jednání jinak trestné jako přešupek *není* za splnění určitých „zvláštních“ formálních podmínek *protiprávní*, tudíž není ani společensky škodlivé), nicméně v izolované podobě zavádějící, resp. neúplná.

5.4 Přešupek a jeho materiální stránka – analýza vzorku správní praxe

Abych tuto práci mohl obohatit i o několik stručných výchozích závěrů týkajících se rozhodovací praxe správních orgánů a jejich přístupu k materiální stránce přešupku v odůvodňování, rozhodl jsem se opatřit si přehledový a způsobem výběru i nahodilý vzorek aktuální správní praxe typově určených správních orgánů. Zaměřil jsem se primárně na činnost klasických (resp. nespécializovaných) správních orgánů projednávajících přešupky ve standardních nezkrácených řízeních, kterými jsou územní samosprávné celky při výkonu přenesené působnosti, resp. jejich úřední orgány (zejm. obecní úřady s rozšířenou působností). Dále jsem si v návaznosti na výše provedenou analýzu právní úpravy stanovil za cíl poodhalit, v jakých typových případech bývá v praxi využíváno procesního korektivu založeného na kritériích tvořících materiální stránku přešupku.

Ačkoliv by zkoumání rozhodovací praxe správních orgánů mohla být bezpochyby věnována samostatná rozsáhlá vědecká práce, já jsem tyto vhledy koncipoval z hlediska předkládané disertační práce pouze jako okrajové (pilotní), jelikož za její hlavní těžiště považuji rovinu doktrinální. Vzhledem k úzkému vzorku, není možné činit stoprocentně

²⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020-32, bod 61 a násl.

platné závěry, nicméně za přínos považuji minimálně nastínění potenciálu určitých cest, kterými by se mohly soustředit další výzkumné síly zaměřené na materiální stránku přestupků.

Vzorek jsem si opatřil oslovením pěti obcí s rozšířenou působností (4 města a 1 magistrát), přičemž jsem žádal o 4 poslední přestupková rozhodnutí týkající se dopravních přestupků a 4 poslední přestupková rozhodnutí z jiné oblasti. Analýze bylo podrobena 39 rozhodnutí.²⁸² Po prostudování poskytnutých informací jsem učinil následující zjištění.

V 15 rozhodnutích (38 %) nebylo k otázce materiální stránky konkrétního přestupku uvedeno vůbec nic a to ani v případech, které by dle mého názoru bylo možno považovat za hraniční.²⁸³ Ve zbytku rozhodnutí (62 %) byla zmiňována buď přímo společenská škodlivost, materiální stránka nebo závažnost přestupku. V některých případech však šlo pouze o obecné zohlednění (vyšší/nížší) společenské škodlivosti bez bližšího konkrétního zdůvodnění.²⁸⁴ Dále jsem se v řadě případů setkal spíše s obecnou charakteristikou objektu (chráněného zájmu) daného pravidla.²⁸⁵ Odůvodnění tak v těchto pasážích působí spíše jako obecné vysvětlení (či obhajoba) smyslu daného pravidla bez ohledu na konkrétní okolnosti věci. To považuji z hlediska požadavku na transparentnost výkonu veřejné správy (resp. konkrétněji správního trestání) za přínosné, nicméně nespátkoval bych v těchto pasážích odvodnění žádný konstitutivní prvek ve vztahu k vině pachatele.

²⁸² Pro přehlednost je jejich kompletní seznam uveden v příloze disertační práce.

²⁸³ Ani v případě zničení jednoho trsu lísky turecké (čj. MUKOLIN/OZPZ 14728/21-mel), odcizení prstýnku v hodnotě 89 Kč (příkaz Magistrátu města Opava ze dne 20. 5. 2021), krádeže a navrácení zrcátka (čj. 19764/2020/PRES), znečištění pozemní komunikace blátem (čj. METAB 54042/2020/OD/MSar).

²⁸⁴ Např. čj. MULTM/0032896/21/PT/SFi, čj. MULTM/0031670/21/PT/JKo.

²⁸⁵ Např. překročení povolené hmotnosti vozidla porušuje zájem na ochraně pozemní komunikace, vede k nadměrnému opotřebování, snížení životnosti a k vyšším nákladům na údržbu (čj. MUKOLIN/OD 42097/21-pel, čj. METAB 24767/2021/OD/MSar), při překročení délky jízdní soupravy o 0,20m dochází k porušení ochrany ostatních účastníků provozu (čj. MULTM/0032249/21/DOPPR/JKo), při odmítnutí lékařského vyšetření za účelem zjištění přítomnosti návykové látky dochází ke zmaření možnosti zjistit ovlivnění touto látkou (čj. MMOP 49655/2021), odhozením nedopalku došlo k porušení celospolečenského zájmu na veřejném pořádku (čj. MUZN 71890/2021).

Některá rozhodnutí vyvolávají zvláštní dojem neobratné argumentace kruhem (to je zcela zřetelné v případech tohoto typu odůvodnění – „nebezpečnost vyplývá již z toho že jde o zvláštní skutkovou podstatu pře­stupku v zákoně o silničním provozu, ale takové pojetí by bylo možné po­važovat za formalistické, tak je nutno s ohledem na konkrétní okolnosti pří­padu uvést, že došlo k narušení zájmu společnosti na tom, aby v provozu na pozemních komunikacích nedocházelo ze strany účastníků provozu k porušování pravidel provozu a tudíž ohrožování ostatních“, popř. „nebezpečnost vyplývá již z toho že jde o zvláštní skutkovou podsta­tu pře­stupku v zákoně o krizovém řízení, ale takové pojetí by bylo možné považovat za formalistické, tak je nutno uvést, že došlo k narušení zájmu společnosti na tom, aby v krizovém stavu, který byl vyhlášen byla respek­tována všechna krizová opatření“²⁸⁶ – v podstatě jde podle mě o protimluv, jelikož se deklaruje, že jednoznačně nestačí škodlivost jed­nání implicitně spojená se samotným protiprávním naplněním pře­stup­kové skutkové podstaty, ale „navíc“ je třeba i porušit právní řád napl­něním skutkové podstaty).

V neposlední řadě bych rád upozornil i na případy, ve kterých byla materiální stránka zdůvodňována tím, že škodlivost vzhledem k povaze a závažnosti *nedosáhla intenzity trestného činu*, což je *stupeň požadova­ný pro naplnění materiální stránky pře­stupku*.²⁸⁷ K tomu dodám, že toto vnímání považuji za správné, jelikož dle mého názoru správně reflektu­je systematiku veřejnoprávních deliktů v české právní úpravě i výše dovozený historický důvod pro zavedení materiální stránky do definice správních deliktů.

Na základě výše uvedeného lze částečně polemizovat s výrokem, že odůvodňování materiální stránky pře­stupku bývá v rozhodnutích uvá­děno pouze sporadicky, například v atypických případech vyvolávajících pochybnosti o jejím naplnění.²⁸⁸ Zřejmě jde o otázku, která by si zasloužila bližší výzkumnou pozornost, jelikož přístup správních orgá­nů se různí (a to i v případech, které lze hodnotit jako málo společensky škodlivé).²⁸⁹ Svůj názor na věc bych shrnul tak, že správní orgán musí

²⁸⁶ Např. čj. P2021 514/2021, čj. P 690/2021-PIL.

²⁸⁷ Např. čj. MUZN 74269/2021, čj. MUZN 77942/2021.

²⁸⁸ Srov. Mates, Šemík. *Společenská škodlivost jako znak pře­stupku*, s. 32–33.

²⁸⁹ Pro zajímavost ještě zmíním, že v rámci analýzy jiného vzorku správní praxe jsme narazili například i na případy, kdy správní orgán ukládal správní trest (tedy shle-

mít bezpochyby jasno v tom, k čemu příslušná skutková podstata slouží (resp. jaký společenský zájem chrání) a není na škodu, pokud tuto informaci v odůvodnění sdělí (vysvětlí) konkrétnímu adresátovi veřejné správy, jelikož to zajisté posiluje přesvědčivost odůvodnění. Ve zkoumaném vzorku však lze zřetelně sledovat snahu správních orgánů nejenom vysvětlovat smysl daných skutkových podstat, ale také zdůvodňovat společenskou škodlivost nad rámec naplněných znaků skutkové podstaty něčím „dalším“. Tyto formulace působí nezřídka neobratně a podle mého názoru toto úsilí paradoxně může vést ke snižování přesvědčivosti odůvodnění, jak bylo demonstrováno na příkladech výše.

Vzorek správní praxe (posledních 10 rozhodnutí)²⁹⁰ využívající procesního korektivu jsem si opatřil od České národní banky, jelikož je jedním ze správních orgánů, který může dle právní úpravy tento procesní korektiv využít.²⁹¹ Z opatřených rozhodnutí vyplynuly jako jasně dominující a zobecnitelné důvody rozsah následku [Česká národní banka sice identifikovala „ohrožovací“ protizákonný stav (příkladmo uvedu absenci povolení k zprostředkování spotřebitelského úvěru, ač se tímto způsobem daná společnost prezentovala na internetu),²⁹² nicméně současně nebylo zjištěno, že by k nějaké realizaci „hrozby“ skutečně došlo (nebylo zjištěno, že by nějaký úvěr byl fakticky zprostředkován) v kombinaci s následným odstraněním protiprávního stavu podezřelým (např. odstranění nabídky z webu). Za poměrně zajímavé považuji to, že procesní korektiv byl využíván i v případech přestupků, za které hrozily obrovské pokuty (20 miliónů Kč, popř. 150 miliónů Kč),²⁹³ přičemž jak bylo poukázáno v podkapitole 5.3 právě horní hranice sazby pokuty je

dal vinu pachatele), ale současně uvedl, že jednání ani nepovažuje za společensky škodlivé. Taková formulace však může být vnímána vzhledem k § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky jako vnitřně rozporná. Srov. Kret, Scheuer. *Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi*, s. 31.

²⁹⁰ Jejich kompletní seznam je uveden v příloze disertační práce.

²⁹¹ Ustanovení § 46e odst. 1 zákona o České národní bance.

²⁹² Sp. zn. Sp/2020/399/573.

²⁹³ Sp. zn. Sp/2020/417/573, sp. zn. Sp/2020/447/573.

často důvodem, proč je dané jednání hodnoceno jako (více či méně) společensky škodlivé.²⁹⁴

Osobně procesní korektiv považuji za poměrně zajímavou možnost, jak doplnit „sankční“ systematiku (např. může být vhodně využitý způsobem „jedno drobné porušení zákona a dost“), nicméně podmínky pro jeho uplatnění by měly být pro adresáty veřejné správy srozumitelné a předvídatelné, jelikož jen tak jsou i kontrolovatelné. K předvídatelnosti by mohla přispívat sama správní praxe příslušného správního orgánu, tudíž si myslím, že i tato oblast by si jistě zasloužila mnohem bližší výzkumnou pozornost poháněnou snahou o vyslovení konkrétnějších pravidel pro uplatnění procesního korektivu. V případě nepředvídatelných podmínek existuje podle mě riziko ohrožení transparentnosti, pokud by zdůvodnění využití tohoto korektivu nebyla v praxi přikládána dostatečná pozornost. Na okraj dodávám, že o reálné hrozbě oslabení transparentnosti při aplikování procesních korektivů svědčí i poměrně zatvrzelá neochota České národní banky požadovaná rozhodnutí věnující se této otázce poskytnout.²⁹⁵

²⁹⁴ Tento postup nicméně můžu relativizovat i poukazem na zjištění učiněná v rámci jiného (souvisejícího) výzkumného záměru, v rámci kterého jsme se zaměřili na trestání jednání se sníženou společenskou škodlivostí. V praxi se lze bez bližšího vysvětlení setkávat s tím, že i za přestupky, za něž hrozí obrovské částky pokuty, bývá ukládáno např. napomenutí. Srov. Kret, Scheuer. *Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi*, s. 29–32.

²⁹⁵ Nejprve byla moje žádost o informace odmítnuta přípisem (sic!) s tím, že jde o obcházení zákona a ve skutečnosti se jejím prostřednictvím domáhám nahlížení do spisu. Po prvním rozkladovém řízení mi byly informace poskytnuty v téměř absolutně anonymizované podobě, z nichž nebyly seznatelné vůbec žádné konkrétní úvahy vedoucí k aplikaci příslušného právního ustanovení obsahujícího procesní korektiv. Po druhém rozkladovém řízení mi byly informace poskytnuty již anonymizované v souladu se zákonem. Celý proces trval necelých 5 měsíců.

6 Jiné správní delikty a jejich materiální stránka

V této kapitole obsahově navazuji na kapitolu předchozí, nicméně za účelem přehlednějšího členění jsem se ji rozhodl zařadit samostatně.

Nyní tedy věnuji pozornost dalším typům správních deliktů, tj. správním deliktům disciplinárním, pořádkovým a platebním. Posledně jmenované delikty sice nebývají uváděny mezi typy správních deliktů vždy,²⁹⁶ nicméně důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky s nimi jako se správními delikty pracuje, tudíž je ve snaze o komplexní přístup pro úplnost zařazuji i v rámci této disertační práce, aniž bych se zabýval teoretickými důvody pro jejich (ne)zařazení.

Jak bylo řečeno, navazuji na předchozí kapitolu a na právní úpravu (a související judikaturu) týkající se disciplinárních, pořádkových a platebních správních deliktů nahlížím optikou zjištění a závěrů učiněných na základě analýzy přestupkového kodexu (a souvisejících předpisů a judikatury). Pokouším se obdobným způsobem zjistit, jak (a zda) je v těchto rovinách k otázce společenské škodlivosti přistupováno.

Úvodem však předesílám, že právní úpravy těchto jiných správních deliktů jsou roztržité a parciální. V důsledku takto různorodé právní úpravy lze vyslovit hypotézu, že jednotlivé kategorie jiných správních deliktů mají mnoho dalších podtypů závislých právě na konkrétní právní úpravě. Pro potřeby této práce by však nebylo účelné věnovat se jim všem. Pozornost tedy zaměřuji pouze na mnou učiněný výběr těch hlavních „zástupců“ daného správního deliktu a na související právní úpravu (a judikaturu), což považuji pro vyvození příslušných závěrů a jejich zasazení do kontextu předchozích zjištění za dostatečné.

Než přistoupím přímo k jednotlivým typům jiných správních deliktů, upozorním už v této úvodní části na základní obecné judikатурní východisko vztahující se k „jiným správním deliktům“, které bylo formulováno Nejvyšším správním soudem²⁹⁷ do právní věty „*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*

²⁹⁶ Kopecký. *Správní právo*, s. 254.

²⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46.

také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.“

V tomto rozhodnutí bylo bez jakýchkoliv pochybností dovozeno, že i v případě jiných (bez rozlišení tj. „všech“) správních deliktů je třeba zkoumat mimo formální znaky i materiální stránku. V citovaném případě bylo řečeno, že materiální stránka by měla být řešena vždy, když jde o odpovědnost za veřejnoprávní delikt a sankci za něj. Podporou pro tento závěr soudu byly argumenty *jednotíciými principy právního řádu, analogií* se starým zákonem o přestupcích a také požadavkem na *spravedlivou rovnováhu* mezi ochranou zájmů společnosti a imperativem *ochrany základních práv a svobod jednotlivců*. Uvedený rozsudek se věnoval tehdejší kategorii tzv. jiných správních deliktů fyzických osob, v čemž lze spatřovat jeho specifičnost a lze vyjádřit pochybnosti o tom, zda jeho závěry byly zamýšleny pro tak extenzivní výklad, aby byly vztaženy i na správní delikty disciplinární, pořádkové a platební. Na druhou stranu rozsudek nijak nenaznačuje, že by tomu mělo být u těchto typů jiných správních deliktů jakkoliv jinak.

Jen připomenu, že již výše jsem upozorňoval na problém s paušálním zahrnováním všech správních deliktů pod kategorii deliktů „trestních“.²⁹⁸ Ve stejné podkapitole jsem se věnoval i otázce, zda z „trestní“ povahy deliktu lze vyvodit obligatorní povinnost zvlášť posuzovat jeho materiální stránku, přičemž jsem dospěl k závěru, že nikoliv.

Druhý judikát,²⁹⁹ který s ohledem na jeho „obecné působení“ úvodem této kapitoly zmíním, se týká správního deliktu právnické osoby (resp. dopravce) spočívajícího v provozování osobní linkové dopravy bez licence. Schválená právní věta zní: *„Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.“* Rozsudek k uvedenému závěru dochází s poukazem na to, že volba, zda půjde o trestný čin nebo správní delikt závisí na politické úvaze, tudíž i pro správní delikty musí platit obdobné principy jako pro trestné činy. Ač-

²⁹⁸ Srov. poznámku pod čarou č. 154.

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-121.

koliv Nejvyšší správní soud v rámci argumentace poukázal i na širší vnímání pojmu „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy současně otevřeně přiznal, že z tohoto ustanovení plynou pouze procesní, nikoliv hmotněprávní záruky. Ve vztahu přímo k materiální stránce soud vyslovil myšlenku, že existující zásada soudního trestání spočívající v tom, že formálně trestné jednání nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná, musí být obdobně platná i pro správní delikty.

I k tomuto rozsudku lze vyslovit obdobné připomínky. I on totiž vychází z právního stavu, za kterého byla systematika tzv. jiných správních deliktů komplikovanější a konkrétní správní delikty, kterých se obě odkazovaná soudní rozhodnutí týkají jsou z pohledu dnešní právní úpravy chápány jako přestupky. Je proto otázkou, zda závěry těchto judikátů mají skutečně platit i pro (nadále) jiné správní delikty (tj. ty, které jsou i za stávající právní úpravy vyčleněny z pojmu přestupek). Druhý rozsudek navíc podporuje výše vyjádřenou tezi (podkapitola 5.1) o tom, že určování „trestní“ povahy deliktu není z hlediska významu materiální stránky důležité. Dále je třeba poukázat na to, že popsané závěry byly vysloveny za účinnosti trestního zákona, který pracoval s formálně-materiálním pojetím trestného činu. Nicméně vyslovené závěry nebyly změnou přinesenou novým trestním zákoníkem (deklarováno formální pojetí trestného činu) nijak revidovány a nezaznamenal jsem ani, že by tento právní vývoj byl ve vztahu k „jiným“ správním deliktům reflektován.

V neposlední řadě ještě nesouhlasím s argumentem, že by se všechny principy trestání platné u trestných činů nutně musely vztahovat i na jiné správní delikty. Resp. mám za to, že právě ve vztahu k otázce společenské škodlivosti je tato myšlenka zcela nepřiléhavá a opomíjí základní systematiku veřejnoprávních deliktů. V případě správních deliktů (narozdíl od trestných činů) totiž není další mírnější veřejnoprávní systém, který by se měl z důvodu méně než nepatrné (minimální avšak nenulové) společenské škodlivosti uplatnit.

6.1 Disciplinární správní delikty a jejich materiální stránka

Jak napovídá název **disciplinárních správních deliktů**, jejich podstatou je porušení určité disciplíny (kázně, pořádku) uvnitř nějaké organizované *veřejnoprávní* entity. Pojem disciplína vyjadřuje jednak podříze-

ní se jednotlivce určitému pořádku a jednak pravidla fungování příslušného organizovaného celku.³⁰⁰ Z hlediska znaku subjektu tedy jde o delikt fyzické osoby,³⁰¹ která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci. Obsahem vztahu je mimo jiné právě povinnost dodržovat příslušnou disciplínu s touto institucí spojenou, přičemž pojem disciplína je nutno chápat široce včetně např. profesní etiky.³⁰² Objektem těchto deliktů tedy je zájem na řádném dodržování disciplíny a zprostředkovaně zájem na řádném fungování dané instituce.

Právní řád neobsahuje univerzální definici disciplinárního správního deliktu, tudíž lze říct, že existuje tolik podtypů disciplinární odpovědnosti,³⁰³ kolik je organizovaných společenství vyžadujících dodržování (veřejnoprávní) disciplíny. Jde jednak o instituce státní (zejména tzv. státní služba, ozbrojené síly a policie), ale i různé samosprávné veřejnoprávní profesní komory (typicky jde o advokátní komoru) či jiné samosprávné veřejnoprávní instituce (např. veřejné vysoké školy).³⁰⁴

Výše uvedené obsahové vymezení by zahrnovalo i řadu disciplinárních odpovědností, které však nemají správněprávní povahu a do této kategorie je nelze zařadit z důvodů kompetenčních. Aby se jednalo o skutečný *správní* disciplinární delikt, musí být dána pravomoc rozhodovat o něm správnímu orgánu.³⁰⁵ Z toho důvodu nelze za disciplinární

³⁰⁰ Keisler, I. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 4, s. 624-626 včetně tam uvedené literatury.

³⁰¹ Porušení disciplíny/kázně bude podle mě z povahy věci vyloučeno u „fiktivně existující“ právnické osoby.

³⁰² Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 148-151.; Prášková. *Správní trestání*, s. 455 a násl.

³⁰³ Zvláštní zákony přitom nejsou terminologicky jednotné a užívají pojmy „kázeňská“ či „kárná“ odpovědnost, což však neznačí žádné doktrinární odlišnosti a jedná se o synonyma. Srov. Keisler. *Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru*, s. 626.

³⁰⁴ Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 149.

³⁰⁵ Srov. Mates et al. *Základy správního práva trestního*, s. 202 a násl.

správní delikty považovat např. disciplinární provinění poslanců³⁰⁶ nebo kárná provinění soudců, státních zástupců či soudních exekutorů.³⁰⁷

Jak jsem avizoval výše, v této podkapitole se budu zabývat pouze několika vybranými typy disciplinárních správních deliktů – vybral jsem čtyři, přičemž tři z nich náleží do větší společné množiny a čtvrtý typ považuji za typického zástupce disciplinární správněprávní odpovědnosti, který by zde z tohoto důvodu neměl být opominut.

První tři typy disciplinárních správních deliktů – jde o odpovědnost příslušníků *bezpečnostních sborů*, odpovědnost osob *podléhajících vojenské kázeňské pravomoci* a odpovědnost osob *ve výkonu trestu odnětí svobody* – mají společný specifický znak spočívající v tom, že disciplinární správněprávní odpovědnost těchto subjektů má absolutní přednost a fakticky konzumuje i odpovědnost přestupkovou.³⁰⁸ Jde o to, že když se osoby v určitém disciplinárním právním vztahu dopustí jednání, které má znaky přestupku, dojde k jeho projednání dle pravidla obsaženého v zákoně o odpovědnosti za přestupky v rámci příslušného disciplinárního řízení, tj. jednání nebude projednáno jako přestupek (ani za něj nebude považováno), ale jako disciplinární správní delikt. Uvedené nelze v žádném případě vnímat jako přestupkovou imunitu, ale právě jako skutečnost, že disciplinární správněprávní odpovědnost těchto osob zároveň pojímá (konzumuje) i odpovědnost přestupkovou.

Čtvrtým typem, který budu blíže zkoumat, je odpovědnost zaměstnanců ve *státní službě*.

6.1.1 Disciplinární správní delikty a jejich materiální stránka – zejména optikou legislativy

³⁰⁶ Srov. názor vyslovený v usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, čj. 2 As 229/2015-23.

³⁰⁷ O těchto deliktech rozhoduje v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, kárný soud, kterým je Nejvyšší správní soud.

³⁰⁸ Ustanovení § 4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Dále do této skupiny ještě spadá disciplinární správněprávní odpovědnost osob ve vazbě a osob v zabezpečovací detenci.

Definici příslušného typu disciplinárního správního deliktu nacházíme vždy v příslušném právním předpise, který upravuje právní vztah obsahující povinnost dodržovat příslušnou „disciplínu“.

Definice disciplinárního správního deliktu příslušníka bezpečnostního sboru říká, že *kázeňským přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.*³⁰⁹

Definice disciplinárního správního deliktu vojáka z povolání říká, že *kázeňským přestupkem se rozumí zaviněné jednání, které je v rozporu s právními předpisy nebo vojenskými řády, předpisy a rozkazy, není-li trestné podle trestního práva, přičemž je třeba dodat, že jako kázeňský přestupek se vyřídí i „klasický“ přestupek.*³¹⁰

Definice disciplinárního správního deliktu osoby ve výkonu trestu odnětí svobody říká, že *kázeňským přestupkem je zaviněné porušení zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádku nebo kázně během výkonu trestu.*³¹¹

Definice disciplinárního správního deliktu státního zaměstnance říká, že *kárným proviněním je zaviněné porušení služební kázně.*³¹²

Jak je vidět, žádná z výše uvedených definic nijak nezmiňuje materiální stránku disciplinárního správního deliktu (oproti obecné definici přestupku), jelikož k vymezení deliktů dochází pouze prostřednictvím jejich rozporu s objektivním právem a některé jsou upřesňovány i vztahem subsidiarity/speciality s trestnými činy. Není bez zajímavosti, že v tomto ohledu jsou mezi jednotlivými předpisy dílčí rozdíly, jelikož zákon o výkonu trestu odnětí svobody nevychází z poměru speciality trestných činů, ale naopak obsahuje možnost (ústavně přípustného)³¹³ dvojího potrestání.

³⁰⁹ Ustanovení § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru.

³¹⁰ Ustanovení § 51 odst. 1 a 2 zákona o vojácích.

³¹¹ Ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“).

³¹² Ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

³¹³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. II. ÚS 4096/17, bod 17.

Některé z citovaných zákonů odlišují přestupek a jednání mající znaky přestupku (jde o zákon o služebním poměru a zákon o výkonu trestu odnětí svobody).³¹⁴ Nabízela by se tak úvaha, zda se materiální stránka nemá zkoumat zejména (či jenom) u jednání majících povahu přestupku (vzhledem k tomu, že obecná definice přestupku obsahuje pojem společenské škodlivosti), kdežto u disciplinárních správních deliktů nikoliv (s ohledem na absenci pojmu společenské škodlivosti v jejich definicích). Jak jsem však uvedl výše, judikatura vychází z toho, že materiální stránku je z pohledu trestnosti nutno zkoumat v případě všech správních deliktů, takže výše popsané dělení zřejmě nemá z hlediska předmětu této práce žádný hlubší význam.

Ačkoliv v definicích tedy odkaz na materiální stránku absentuje, je třeba zmínit, že v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody je vyřizování jednání majících znaky přestupku nadepsáno jako „vyřízení jiného protispolečenského jednání“.³¹⁵ Z toho by bylo možné na zákonné úrovni prostřednictvím jazykového a systematického výkladu dovozovat, že disciplinární správní delikt (minimálně dle tohoto zákona) má rovněž svou implicitně definovanou materiální stránku spočívající v jeho „protispolečenské“ povaze.

Při pátrání mezi dalšími materiály, které mohou k interpretaci zákonných ustanovení sloužit, stojí jednoznačně za zmínku Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016,³¹⁶ kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců

³¹⁴ Vlastně se jedná o ty případy, v nichž disciplinární správněprávní odpovědnost konzumuje odpovědnost přestupkovou. Ačkoliv zákon o vojácích v tomto ohledu vybočuje, tak přesto jsou vojenské disciplinární delikty „jakoby“ přestupkové a vojenské kázeňské přestupky od sebe v různých ohledech odlišné (např. dle právní síly předpisu stanovujícího porušovanou povinnost a dle potenciální sankce).

³¹⁵ Ustanovení § 55 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Rozboru zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů se v této podkapitole sice nevěnuji, ale upozorním, že obsahuje obdobnou úpravu v ustanovení § 32, které je označeno stejnou marginální rubrikou. Obdobný případ je i ustanovení § 23b zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby.

³¹⁶ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 12. 10. 2016, čj. MV-133585-1/OSK-2016.

a kárného řízení. Jak název napovídá, jedná se o pokyn (tedy interní normativní akt), jehož prostřednictvím jsou upřesňovány detaily související s realizováním disciplinární správněprávní odpovědnosti *státních zaměstnanců*. Obsahuje tedy například zpřesňující kritéria sloužící k výkladu různých neurčitých pojmů, které jsou pro odpovědnost za tento typ správního deliktu klíčové, nicméně z hlediska předmětu této disertační práce má klíčový význam článek 14. Ten se nachází v Hlavě III věnované kárnému provinění a je nadepsán marginální rubrikou „společenská škodlivost“.

Článek 14 obsahuje následující ustanovení:

(1) Ke vzniku kárné odpovědnosti je třeba, aby jednání, které je kárným proviněním, naplňovalo nejen formální znaky (znaky skutkové podstaty), ale i znak materiální, tedy vykazovalo společenskou škodlivost, a to přesto, že tento znak není v zákoně o státní službě uveden (tato skutečnost vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu).

(2) Společenská škodlivost jako materiální znak kárného provinění je výrazem zásady subsidiarity kárného postihu (obecně nazývána jako zásada subsidiarity trestní represe), tj. kárný postih by měl nastoupit pouze tam, kde z hlediska společenské škodlivosti již nepostačuje postih mírnější (ústní nebo písemné vytknutí drobných nedostatků ve službě podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě).

(3) Kárná komise tedy zejména ve sporných případech a podle individuálních okolností případu posoudí nejen to, zda jednání kárně obviněného státního zaměstnance naplňuje formální znaky kárného provinění, ale též to, zda jde o jednání natolik společensky škodlivé, že je nelze postihnout mírnějším způsobem. Společenskou škodlivost je třeba posoudit zejména s ohledem na intenzitu porušení povinnosti, význam porušené povinnosti ve vztahu k řádnému výkonu působnosti služebního úřadu a též s ohledem na význam a rozsah následku (např. zda vůbec k nějakému škodlivému následku došlo, resp. zda nejde o následek, který je např. ve vztahu k výkonu působnosti služebního úřadu nepatrný). Posouzení společenské škodlivosti kárného provinění je pak dle individuálních okolností případu součástí odůvodnění rozhodnutí.

Na tento článek obsahově navazuje článek 52, z něhož vyplývá, že se kárná komise musí nejprve usnést na tom, zda se skutek stal a kdo je za něj odpovědný. To vyžaduje přesvědčení o tom, že se státní zaměstnanec dopustil jednání, které je kárným proviněním nejenom z hlediska formálního, ale i z hlediska materiálního (z hlediska společenské škodlivosti).

Z metodického pokynu tedy nade všechnu pochybnost vyplývá, že disciplinární správní delikt státních zaměstnanců v zákonné definici neupravuje materiální stránku, nicméně i přesto je přítomnost materiálního prvku pro vznik odpovědnosti potřebná. Citovaný odstavec 1, v němž je toto pravidlo obsaženo, odkazuje na to, že jde o požadavek plynoucí z judikatury, přičemž odkazuje na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu, které jsou citovány v poznámce pod čarou.³¹⁷ Těm byla pro jejich obecnou povahu pozornost věnována již v úvodu této kapitoly.

Z hlediska potenciálních sankcí, které lze za spáchání disciplinárních správních deliktů uložit, je zřejmé, že (obdobně jako u přestupků) umožňují reagovat na celou představitelnou škálu, v rámci které se může konkrétní společenská škodlivost pohybovat. Uložená sankce by tedy stejně jako u přestupků měla odrážet veškeré individuální okolnosti případu, které konkrétní „závažnost“ disciplinárního správního deliktu spoluvytváří.³¹⁸

Podíváme-li se na možné sankce a opatření konkrétněji, tak v případě minimální nenulové hodnoty společenské škodlivosti lze u příslušníků bezpečnostních sborů od uložení kázeňského trestu upustit, postačuje-li k *nápravě* samotné projednání, popř. lze uložit písemné napomenutí.³¹⁹ Naopak trest odnětí služební hodnosti lze chápat jako nejpřísnější a lze jej ukládat jen za striktněji vymezených „závažnějších“ okolností.³²⁰

U vojáků lze méně závažné jednání pouze vytknout bez uložení kázeňského trestu, stačí-li to k *nápravě* a *obnově kázně*. Je třeba speciálně okomentovat, že právní úprava u tohoto typu vyřízení věci hovoří o jednání „majícím znaky kázeňského přestupku“. Tím se podle mě ote-

³¹⁷ Jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-121, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 čj. 7 Afs 27/2008-46.

³¹⁸ Ustanovení § 186 odst. 5 zákona o služebním poměru, § 54 odst. 3 zákona o vojácích, § 47 odst. 2 zákona o výkonu odnětí svobody, § 89 odst. 3 zákona o státní službě.

³¹⁹ Ustanovení § 51 odst. 1 písm. a) a § 186 odst. 9 zákona o služebním poměru.

³²⁰ Ustanovení § 186 odst. 8 zákona o služebním poměru. Jde například o zvlášť škodlivý následek, opakované dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby.

vírá prostor pro správní uvážení ohledně toho, zda na základě kritérií závažnosti (tj. materiální stránky) a reálných výhledů na nápravu pachatele o disciplinární správní delikt vůbec půjde.³²¹ Dále lze za sankce reagující na minimální (nenulovou) či menší společenskou škodlivost označit napomenutí, písemnou důtku nebo výstrahu.³²²

U osob ve výkonu trestu odnětí svobody nemusí být sankce uložena, pokud lze *dosáhnout sledovaného účelu* samotným projednáním disciplinárního správního deliktu. Dále lze za mírné sankce považovat důtku, snížení kapesného, zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce.³²³

U státních zaměstnanců lze od uložení sankce upustit, jestliže k *nápravě* postačuje samotné projednání disciplinárního správního deliktu. Drobné nedostatky ve službě lze vyřídit písemnou výtkou. Na rozdíl od zákona o vojácích se však v tomto případě zřejmě stále bude jednat o disciplinární správní delikt (i drobný nedostatek by podle mě měl být chápán jako zaviněné porušení služební kázně). Dále lze za mírnou sankci považovat písemnou důtku a za naopak nejpřísnější sankci propuštění ze služebního poměru, která je vázána na přísnější okolnosti (např. dlouhodobost nebo zavrženíhodná pohnutka).³²⁴

Výše uvedené lze shrnout tak, že na zákonné úrovni disciplinární správní delikty neobsahují materiální stránku jakožto explicitní součást jejich definice (ať již v konstitutivním nebo deklaratorním významu). Nicméně lze rovněž učinit závěr, že i právní úprava disciplinárních správních deliktů reflektuje skutečnost, že příslušné delikty mohou být z pohledu jejich materiální stránky (škodlivosti, alias závažnosti) i zcela zanedbatelné (marginální), přičemž pro tyto případy počítá s různými variantami řešení (výtka, upuštění, neuložení sankce). Jen v případě právní úpravy obsažené v zákoně o vojácích jsem našel ustanovení, které umožňuje na základě kritéria materiální stránky (v kombinaci

³²¹ Nicméně i v případě tohoto postupu by zřejmě bylo možné považovat udělenou výtku za správní rozhodnutí, které může být předmětem soudního přezkumu. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, zejm. bod 74 a násl.

³²² Ustanovení § 53 odst. 2, § 54 odst. 1 zákona o vojácích.

³²³ Ustanovení § 46 odst. 2 a 3 zákona o výkonu odnětí svobody.

³²⁴ Ustanovení § 88 odst. 3, § 89 odst. 2, 3 a 6 zákona o státní službě.

s kritériem výhledu nápravy či obnovy disciplíny) volit postup, v jehož důsledku dané jednání nebude představovat disciplinární správní delikt. I v tomto případě je však nutné příslušnému subjektu uložit výtku.

Jinými slovy řečeno, ani z analýzy právní úpravy vybraných disciplinárních správních deliktů podle mě nevyplývá, že by materiální stránka mohla (měla) být vnímána jako *sui generis* okolnost vylučující protiprávnost, jak naznačuje judikatura týkající se přestupkové odpovědnosti. V případě výtky udělené v režimu zákona o vojácích dochází k „hybridní“ situaci, kdy sice nepůjde o postih disciplinárního správního deliktu, nicméně dané opatření představuje reakci, která se negativně dotkne právní sféry příslušného adresáta veřejné správy. Toto legislativní řešení sice v praxi nejspíše nemusí působit problémy, nicméně nejsou pro něj podle mě zvláštní důležité důvody. Z hlediska přehlednější systematiky disciplinárních správních deliktů bych u této otázky považoval za vhodnější spíše harmonizaci.

U disciplinárních správních deliktů většinou dle všeho nevzniká problém se spodní hranicí sankce, jelikož i v případě tzv. jednání majícího znaky přestupky lze na základě správního uvážení volit ze všech sankcí/opatření, se kterými právní úprava pracuje. Jen zákon o služebním poměru vychází z toho, že některé sankce lze uložit pouze za jednání mající znaky přestupku (mj. pokutu a zákaz činnosti, přičemž pokuta může být uložena jen ve výši, kterou stanoví pro přestupek zvláštní právní předpis),³²⁵ nicméně mám za to, že jde o možnost, nikoliv nutnost postupu.

Pokud zobecním své zjištění učiněné na základě metodického materiálu, který se týká disciplinární správněprávní odpovědnosti (pouze) státních zaměstnanců, tak mohu v neposlední řadě vyslovit tezi, že praxe i přes absenci materiální stránky v definicích jednotlivých disciplinárních správních deliktů nemá pochybnosti o tom, že judikatura považuje za nutné zabývat se materiální stránkou jako podmínkou trestnosti i u těchto správních deliktů.

³²⁵ Ustanovení § 51 odst. 2 a 3 zákona o služebním poměru.

6.1.2 Disciplinární správní delikty a jejich materiální stránka – optikou judikatury

Vzhledem k tomu, že obecná judikatura byla nastíněna v úvodu této kapitoly, tak v tomto oddílu poukážu na judikaturu relevantní ve vztahu ke zkoumanému předmětu této disertační práce, která se týká výlučně disciplinárních správních deliktů. Zrekapituluji její závěry a zhodnotím je optikou dříve učiněných zjištění.

První rozsudek³²⁶ se týká disciplinárního správního deliktu studenta vysoké školy, tudíž je vhodné poukázat na definici tohoto podtypu správního deliktu, která říká, že „*disciplinárním přestupkem je zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí.*“ Z hlediska skutkového šlo stručně řečeno o to, že daný student vytvořil antisemitské malby uvnitř budovy studentských kolejí. Toto jednání bylo označeno za hanobení národa a porušení povinnosti chovat se tak, aby nedošlo ke škodě na majetku. Za správní delikt mu byla udělena sankce vyloučení studia.

Z rozsudku je zřejmé, že krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí, jelikož nebyla zdůvodněna materiální stránka disciplinárního správního deliktu, přičemž stěžovatel brojil tím, že u tohoto typu správních deliktů takový přístup neplatí. Nejvyšší správní soud sice vyšel z toho, že prozatím nebylo najisto postaveno ani naplnění formálních znaků (absence objektivní stránky správního deliktu, jelikož nebylo dostatečně prokázáno a zdůvodněno, že došlo k hanobení národa),³²⁷ nicméně v bodě 24 jednoznačně vyšel z toho, že materiální stránka by při naplnění všech formálních znaků zkoumána být měla. Tento závěr vyvodil opět s odkazem na „trestní“ charakter deliktu ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Jen zopakuji, že dle mého názoru, který jsem výše uvedl již několikrát, se jedná o nesprávnou hypotézu (podkapitola 5.1).

Dále bych kriticky řekl, že soud v daném případě nesprávně uměle separuje objektivní stránku dané skutkové podstaty (hanobení národa) a materiální stránku. Mám totiž za to, že oba instituty jsou v tomto případě zcela zřetelně propojené a prokázání objektivní stránky („hanobení“) implicitně obsahuje i materiální stránku.

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2011, čj. 8 As 41/2010-110.

³²⁷ Druhá část schválené právní věty zní: „*Úvaha o naplnění materiálního znaku disciplinárního přestupku má místo teprve tehdy, pokud je v řízení prokázáno, že byly naplněny jeho formální znaky.*“

Následující dva rozsudky³²⁸ se týkají disciplinárních správních deliktů příslušníků bezpečnostních sborů.

V prvním z nich byla řešena situace, ve které se příslušnice dopustila disciplinárního správního deliktu nevhodným eroticky laděným vyjádřením v průběhu školení za přítomnosti množství kolegů, čímž měla veřejně narušit požadovanou úroveň služební kázně tím, že nectila úctu a čest prezentující policistky, resp. porušila služební povinnost dodržovat služební zdvořilost. Prvostupňový správní orgán upustil od uložení sankce, odvolací správní orgán toto rozhodnutí změnil a uložil příslušnici písemné napomenutí. Krajský soud nejprve žalobu zamítl, nicméně Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil mimo jiné s tím, aby se v následujícím řízení po vyslechnutí navrhovaných svědků zabýval i materiální stránkou správního deliktu.

Následně došlo ke zrušení rozhodnutí správních orgánů. Krom toho, že byly shledány dvě zásadní vady procesního charakteru (porušení zákazu *reformatio in peius* a vedení řízení „podjatým“ funkcionářem), byla rovněž konstatována absence materiální stránky. K tomu soud dospěl s ohledem na prokázanou uvolněnou atmosféru během školení, z čehož dovodil, že nedošlo k porušení služební zdvořilosti ve vztahu ke přednášející, ani ve vztahu k ostatním účastníkům přednášky, ani ve vztahu k náhledu na policii zvenčí. Při zasazení předmětného skutku do celkového rámce výlučně interní přednášky policie tedy materiální stránka nebyla shledána. Rozsudek přitom implicitně vychází z nutnosti zkoumat materiální stránku i u disciplinárních správních deliktů.

Já k tomu dále uvedu, že trestaná příslušnice byla původně shledána vinnou z naplnění dvou skutkových podstat (dle všeho v jednočinném souběhu) spočívajících v *porušení služební kázně a porušení povinnosti dodržovat pravidla služební zdvořilosti*.³²⁹ Dle mého názoru je argumentace absencí materiální stránky ve skutečnosti pouze výkladem neurčitého právního pojmu „dodržování služební zdvořilosti“, přičemž s ohledem na atmosféru během prezentace a s ohledem na to, že se ani konkrétní prezentující příslušnice necítila

³²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, čj. 1 As 303/2016-64 (ve spojení s prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 As 180/2015-35), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, čj. 8 As 183/2017-38.

³²⁹ Ustanovení § 45 odst. 1 písm. a) a e) zákona o služebním poměru.

výrokem jakkoliv dotčena či pohoršena nemohlo dojít k naplnění příslušného pojmu (vzhledem k tomu, nemohlo tímto činem dojít ani k porušení služební kázně). Materiální stránka podle mě v tomto případě byla vnímána jako samostatná skutečnost, která vedla k vyloučení odpovědnosti, nesprávně. Fakticky bylo prostřednictvím jejího zhodnocení dovozeno, že nebyla naplněna objektivní stránka.

Ve druhém rozsudku šlo o to, zda byly naplněny podmínky pro uložení nejpřísnější sankce, tj. odnětí služební hodnosti. Příslušník v daném případě nastoupil do služby pod vlivem alkoholu, přičemž za stejné jednání s ním bylo již v minulosti vedeno správněprávní disciplinární řízení. Nejvyšší správní soud dovodil, že škodlivý následek lze spatřovat i v demoralizaci ostatních příslušníků, ke škodlivému následku tak došlo samotným nastoupením výkonu služby a tímto jednáním byla ohrožena dobrá pověst bezpečnostního sboru. Podmínka opakovaného spáchání kázeňského přestupku se škodlivým následkem tak byla naplněna.

Za zmínění stojí ještě citovaný závěr³³⁰ týkající se porušení služebního slibu, jakožto důvodu pro odnětí služební hodnosti, jelikož v takovém případě je třeba, *aby toto jednání svou závažností odpovídalo kupř. některému z dalších důvodů uvedených v § 186 odst. 7 zákona o služebním poměru. Předmětný kázeňský trest by tak nebylo možné uložit za každé porušení služebního slibu, včetně těch bagatelních, ale pouze u závažnějších případů takového porušení.*

V tomto rozsudku šlo o výklad neurčitého právního pojmu, aby byla zodpovězena otázka, zda lze skutkovou situaci podřadit pod příslušnou právní normu a udělit nejpřísnější sankci. Soudy se tedy materiální stránkou zabývaly nikoliv jako izolovanou otázkou, ale pouze v kontextu konkrétní právní úpravy, která určitý druh sankce váže na „podstatně zvýšenou“ materiální stránku disciplinárního správního deliktu.

Jak je z přehledu zřejmé, judikatury, která by se věnovala přímo zkoumání materiální stránky disciplinárních správních deliktů není (alespoň dle mé rešerše) mnoho. Obecně lze v zásadě konstatovat, že se v případě sporu, zda se má materiální stránka u disciplinárního správ-

³³⁰ Vyslovený původně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, čj. 5 As 35/2014-25.

ního deliktu zohlednit, judikatura odráží od „trestní“ povahy příslušného deliktu, jelikož nutnost vyhodnocení materiální stránky (již z hlediska viny) považuje za podstatný princip veřejnoprávního trestání. Opětovně připomínám tezi, ke které jsem dospěl již výše, že význam materiální stránky podle mě s „trestní“ povahou deliktu nijak nesouvisí. V tomto ohledu tedy považuji judikaturu za nepřesnou a zjednodušující. Stále mám za to, že skutečný význam by měl být přikládán pouze otázce přiměřenosti, přičemž u disciplinárních správních deliktů by v tomto ohledu vzhledem k absenci spodních hranic sankcí neměly vznikat výrazné problémy.

Současně mám za to, že i v případech, ve kterých se popsaná judikatura věnuje materiální stránce, nečiní tak ve skutečnosti izolovaně. Fakticky k ní přistupuje pouze za účelem výkladu neurčitých právních pojmů obsažených v příslušné zákonné úpravě. Jinými slovy řečeno za pomoci materiální stránky dospívá k závěru, zda danou situaci lze či nelze pod neurčitý právní pojem vystihující určitou intenzitu „závažnosti“ podřadit.

6.1.3 Disciplinární správní delikty a jejich materiální stránka – analýza vzorku správní praxe

I tuto část práce jsem se rozhodl obohatit o několik stručných výchozích závěrů plynoucích z analýzy přehledového a nahodilého vzorku správní praxe. Při výběru správních orgánů, které oslovím s žádostí o informace, jsem byl veden záměrem opatřit si rozhodnutí týkající se všech čtyř typů disciplinárních správních deliktů, které jsem v této kapitole rozebíral detailněji. Opět se však jedná pouze o pilotní zkoumání, které může sloužit i k ověření potenciálu pro hlubší vědecké zkoumání.

S žádostí o šest posledních rozhodnutí o kázeňském přestupku příslušníka jsem se obrátil na čtyři krajská ředitelství policie. S žádostí o tři poslední rozhodnutí o kázeňském přestupku vojáka jsem se obrátil na dvě krajská vojenská velitelství a dva vojenské útvary. S žádostí o pět posledních rozhodnutí o kázeňském přestupku odsouzeného jsem se obrátil na tři věznice. S žádostí o pět posledních rozhodnutí

o kázeňském provinění státního zaměstnance jsem se obrátil na tři ministerstva.³³¹

Po analýze 24 rozhodnutí týkajících se disciplinárních správních deliktů příslušníků bezpečnostních sborů mohu říct, že materiální stránka či společenská škodlivost nebyla v naprosté většině případů z hlediska viny výslovně řešena, a to ani v případě rychlostního jednání majícího znaky přestupku, ve kterém by to u klasického přestupku bylo možno očekávat.³³² Nicméně závažnost je vždy hodnocena při individualizaci sankce. Ve dvou případech byla materiální stránka hodnocena i z hlediska viny – v případě jednání majících znaky přestupku spočívajících v porušení protiepidemických opatření. Uvedeny byly nicméně pouze o obecné formulace.³³³ Ani s přihlédnutím k tomuto výskytu není možné učinit závěr, že by z hlediska přístupu k materiální stránce mělo význam, zda jde o „jednání mající znaky přestupku“, jelikož stejné správní orgány v jiných takových případech společenskou škodlivost z hlediska viny vůbec nehodnotily.

U kázeňských přestupků vojáků jsou má zjištění obdobná, jelikož z opatřených 9 rozhodnutí nebyla materiální stránka řešena z hlediska viny ani v jednom případě.³³⁴ Závažnost je zohledňována při ukládání sankce, v některých případech je v části věnované ukládání sankce vedle závažnosti uveden i pojem „společenská škodlivost“.

Ke kázeňským přestupkům odsouzených jsem opatřil 15 rozhodnutí (ve třech případech šlo o záznamy, jelikož samotné projednání kázeňského přestupku bylo dostatečné), z nichž vyplynulo, že společenská škodlivost není explicitně zkoumána z hlediska viny. Lze pozorovat, že

³³¹ Opatřil jsem tímto způsobem 49 rozhodnutí (zahrnuji i 3 záznamy o kázeňském přestupku), jejichž seznam je přehledně uveden v příloze této disertační práce.

³³² Šlo o překročení nejvyšší dovolené rychlosti o 7 km/h (č. 17/2021). V dalších třech případech byl údaj o rychlosti anonymizován (stejně jako údaje umožňující identifikaci těchto rozhodnutí).

³³³ „*Jednání obviněného dosahuje takovém míry společenské škodlivosti, že jej lze označit za protiprávní.*“ (CL-14/2021) „*Společenská škodlivost byla naplněna porušením protiepidemického opatření.*“ (č. 42/2021)

³³⁴ Ani u rychlostního kázeňského přestupku (Zlín, 6. 5. 2019), ani v případě, kdy došlo k objetí závory bez realizace formální kontroly (Hranice, 25. 11. 2019).

v části zdůvodňující příslušnou sankci správní orgány přistupují k totožným zcela obecným formulacím, aniž by uváděly něco dalšího.³³⁵

Ve vztahu ke kárným proviněním státních zaměstnanců se mi podařilo opatřit pouze 1 rozhodnutí (Ministerstvo zdravotnictví rozhodnutí neevidovalo vůbec a Ministerstvo financí poslalo pouze pět posledních písemných výtek). I z jeho analýzy však vyplývá, že společenská škodlivost je řešena pouze ve vztahu k ukládané sankci. Do budoucna by však bylo zajímavé konfrontovat požadavek vyplývající z výše zmínovaného metodického pokynu č. 3/2016 se skutečnou praxí. Pokud bych přihlížel i k opatřeným písemným výtkám, tak u nich nebyla materiální stránka řešena vůbec.

Na základě výše uvedeného mohu říci, že jsem mezi jednotlivými typy disciplinárních správních deliktů neshledal žádné jasné odlišnosti v přístupu k materiální stránce. Obecně v aplikační praxi při uplatňování odpovědnosti za disciplinární správní delikty nebývá otázka materiální stránky z hlediska viny blíže zkoumána (resp. v odůvodnění tomu nebývá věnován žádný prostor). V opatřeném vzorku tomu bylo jinak ve dvou případech (4 %), aniž by však bylo z okolností případu zjevné, proč tomu byl prostor věnován zrovna v těchto rozhodnutích. Nadto šlo pouze o obecné formulace, což ve spojení s předchozím konstatování vede k dojmu naprosté nahodilosti. Zajímavé je i to, že materiální stránka nebývá zdůvodňována ani v případě rychlostních deliktů, přestože při uplatňování přestupkové odpovědnosti je zrovna tato oblast zdůvodňováním materiální stránky „pověstná“.

Materiální stránka (alias závažnost) však v souladu s právní úpravou jednotlivých disciplinárních správních deliktů nachází svůj odraz při volbě sankce (potažmo jiného opatření) a případném stanovení její výměry. I v tomto ohledu se však lze setkat spíše jenom s obecnými formulacemi, které se v rozhodnutích neustále opakují.

6.1.4 Shrnutí a dílčí závěry

Tuto podkapitulu věnovanou disciplinárním správním deliktům lze shrnout následovně. Na základě analýzy právní úpravy jsem dospěl

³³⁵ Např. opatření je úměrné závažnosti; porušení povinnosti odsouzeného je v rozporu s účelem trestu; účelu bylo dosaženo projednáním.

k tomu, že disciplinární správní delikty neobsahují materiální stránku v rámci svých definic. Z analýzy judikatury však plyne nutnost jejího zkoumání (i z hlediska viny), resp. stejným způsobem, jako to judikatura vyžaduje i u přestupkové odpovědnosti. Mám však za to, že judikatura je postavena na nesprávném východisku ohledně významu „trestní“ povahy deliktu. Nadto lze jistě pochybovat o tom, že by měla být „trestní“ povaha přiznávána všem disciplinárním správním deliktům.³³⁶

I v případě disciplinárních správních deliktů právní úprava vyžaduje, aby byly hodnoceny všechny okolnosti související s danou věcí, což by mělo jako u přestupků analogicky vést k přesnému určení konkrétní míry společenské škodlivosti.

Na omezený význam „doktríny“ materiální stránky, jak byla popsána v kapitole věnované přestupkům, poukazuje skutečnost, že disciplinární správní delikty obsahují takovou škálu sankcí, která umožňuje zvolit přiměřenou reakci i v případě jednání, jehož společenská škodlivost je nejnižší představitelná. Jinými slovy řečeno systematika sankcí reflektuje, že společenská škodlivost disciplinárních správních deliktů může nabývat jakékoliv nenulové hodnoty, jelikož jsem nenarazil na spodní hranice trestů, popř. vyloučení určitých mírnějších opatření, jako je tomu obvyklé u přestupků. Zároveň jsem nenarazil na příklady automatických sankcí.

Dospívám k závěru, že z hlediska materiální stránky není významné, zda se jedná o disciplinární správní delikt (v užším smyslu) nebo jednání mající znaky přestupku. Doktrína ani judikatura se této otázce dle mého povědomí nevěnuje a já osobně zastávám názor, že vnímání materiální stránky je nutné, aby byl naplněn požadavek přiměřenosti. Ten je nutno respektovat v obou případech, ať již jde o jednání mající znaky přestupku nebo o jiný disciplinární správní delikt.

Na základě studia skromného množství judikatury věnované zkoumání materiální stránky disciplinárního správního deliktu jak z hlediska viny i sankce jsem nenalezl žádné odlišnosti od přístupu zaujímaného ve vztahu k materiální stránce přestupku. Mám za to, že ve všech případech nicméně fakticky nešlo o izolovanou aplikaci institutu materiální stránky (ač k tomu tak soudy přistupují), ale ve skutečnosti se jedná o proces interpretace neurčitých právních pojmů prostřednictvím materiální stránky.

³³⁶ Srov. poznámka pod čarou č. 154.

Zcela originální pojetí lze nicméně vysledovat u zákona o vojácích, v rámci kterého je správnímu orgánu dána možnost na základě správní úvahy ovládané kritériem (nízké) materiální stránky disciplinárního správního deliktu v kombinaci s kritériem výhledu na nápravu pachatele či obnovu kázně zvolit postup, v jehož důsledku dané jednání nebude považováno za správní delikt. Současně je však „pachatel“ ukládána sankce (v širším smyslu) v podobě vytknutí jednání. I přes tuto specifickou právní úpravu podle mě nelze hovořit ani v tomto případě o tom, že nízká materiální stránka může hrát roli okolnosti vylučující protiprávnost, jelikož i za popsané situace je vyžadováno „postihové“ opatření, které je tak ukládáno v reakci na *protiprávnost* nedosahující intenzity disciplinárního správního deliktu.

6.2 Pořádkové správní delikty a jejich materiální stránka

Nejprve je vhodné uvést, že **správní delikty pořádkové** jsou v několika směrech specifické, jelikož mají úzkou návaznost na procesní právo a slouží primárně k zajištění účelu řízení (tj. k dosažení cíle, nikoliv k trestání). Pořádkové delikty patří mezi typické zajišťující instituty a jsou vlastní v zásadě všem procesním řádům.³³⁷ Pokud pravomoc k jejich ukládání náleží správnímu orgánu v souvislosti s procesy vedenými v odvětví správního práva, jde o „správní“ výseč pořádkových deliktů. Z hlediska subjektu se tohoto typu správního deliktu může dopustit pouze účastník určitého procesního správněprávního vztahu, jehož účel má být zajištěn – zejména půjde o osoby fyzické, nicméně povaha věci dle názorů doktríny nevylučuje, aby šlo i o právnickou osobu.³³⁸

Účelu správních deliktů pořádkových jsou podřízena specifická pravidla, která se na ně vztahují. Zejména jde o to, že uložení pořádkové pokuty za tento typ deliktu je při splnění příslušných podmínek závislé pouze na vůli správního orgánu (resp. na jeho správním uvážení), za stejný pořádkový delikt lze pořádkovou pokutu ukládat z totožného

³³⁷ Srov. § 53 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 66 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁸ Srov. Staša, J. Tzv. pořádkové správní delikty. In: Mates, P. et al. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 217.

důvodu i opakovaně a uloženou pořádkovou pokutu lze zpětně snížit či zcela prominout.³³⁹

Autorka H. Prášková upozorňuje na jistou nedůslednost právní úpravy, která mimo výše nastíněných deliktů za správní pořádkové delikty označuje i taková jednání, která jsou typově závažnější a podléhají velmi vysokým pořádkovým pokutám (v podstatě se má jednat o „skryté přestupky“).³⁴⁰ Poukazuje na to, že v těchto případech může mít pořádková pokuta i značně represivní charakter a měla by se uplatňovat standardní pravidla pro ukládání trestů. Vzhledem k tomu, že zákonodárce oba typy správních pořádkových deliktů směšuje, vznikají s tím související výkladové problémy.³⁴¹

Z hlediska **zákonné úrovně** jsem se v rámci této podkapitoly zaměřil nejprve na právní úpravu obsaženou ve správním řádu,³⁴² jelikož jde o základní předpis významný (nejenom) pro všechny správní orgány, protože se uplatní při realizaci výkonné moci ve sféře veřejné správy. Obsažené pořádkové správní delikty tedy lze považovat za ty nejobecnější představitele tohoto typu správních deliktů. Jedno z hlavních ustanovení vymezuje pořádkové správní delikty následovně (cituji pouze některé odstavce):

(1) Správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že
a) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu;
b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo; c) neuposlechne pokynu úřední osoby.

(2) Pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.³⁴³

Ve správním řádu je možné za pořádkový správní delikt dále považovat například bezdůvodné odepření vysvětlení.³⁴⁴

³³⁹ Srov. Ibid., s. 217 a násl.; Jurníková, J. Zajištění účelu a průběhu správního řízení. In: Skulová, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 198–199. Z judikatury např. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 18. 9. 2014, čj. 9 As 33/2014-53, bod 15.

³⁴⁰ Prášková. *Nové přestupkové právo*, s. 103–104.

³⁴¹ Prášková. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, s. 153–155.

³⁴² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

³⁴³ Ustanovení § 62 správního řádu.

Dále jsem pro demonstraci vybral ještě další významné pořádkové správní delikty upravené ve stavebním zákoně,³⁴⁵ který v relevantním ustanovení říká, že (cituji jen některé odstavce):

(1) Stavební úřad může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tím, že

a) znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu; b) na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.

(2) Pořádkovou pokutu do 50 000 Kč může stavební úřad uložit vlastníku technické infrastruktury, který neposkytl nezbytnou součinnost podle § 161 odst. 2, ačkoli byl k tomu vyzván.³⁴⁶

Jak je vidět z uvedeného přehledu několika ustanovení, právní úprava pořádkových správních deliktů je oproti přestupkům či disciplinárním správním deliktům specifická, jelikož na zákonné úrovni nenačteme žádnou obecnou definici. Přesněji řečeno tedy v právní úpravě nalezneme pouze ustanovení, která obsahují samostatné³⁴⁷ specifické skutkové podstaty, jež doktrína označuje za pořádkové správní delikty. Jakékoliv zobecňující závěry tudíž lze činit pouze prostřednictvím těchto konkrétních skutkových podstat.

V první řadě mohu upozornit na to, že žádná skutková podstata nepracuje výslovně s pojmem společenské škodlivosti. Na druhou stranu je třeba říct, že i v případě tohoto typu správního deliktu je výše sankce (je-li ukládána pokuta) určována *závažností následku a významem předmětu řízení* (resp. nesmí být k těmto kritériím v hrubém nepoměru). Právní úprava je přitom jednoznačně přizpůsobena všem možným hodnotám konkrétní „závažnosti“, jelikož jednak neupravuje dolní hranici sazby pokuty (to se však týká pouze těch pořádkových správních deliktů, za které lze ukládat pokutu) a jednak dává

³⁴⁴ Ustanovení § 137 odst. 2 správního řádu. Popřípadě by za specifitější pořádkový správní delikt bylo dle mého názoru možné považovat i třeba nedostavení se na předvolání bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů, za což dle § 60 odst. 1 správního řádu hrozí sankce v podobě předvedení.

³⁴⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

³⁴⁶ Ustanovení § 173 stavebního zákona.

³⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, čj. 8 As 16/2012-52.

správnímu orgánu prostor pro velmi volnou správní úvahu, zda i za splnění podmínek konkrétní sankci uloží, nebo nikoliv. V tom lze spatřovat asi hlavní specifikum oproti předchozím typům správních deliktů. Jako další specifikum lze vnímat i motivační možnost zpětně pořádkovou pokutu prominout či snížit v reakci na následné řádné plnění procesních povinností (tedy v reakci na svým způsobem „polepšení“ pachatele, které vypovídá o jeho charakteristikách, tj. znak subjektu).³⁴⁸

Vzhledem k tomu, že ukládání sankce za pořádkový správní delikt je (při naplnění příslušných podmínek vyjádřených ve skutkových podstatách) věcí volné správní úvahy daného správního orgánu, může u těchto deliktů jistě docházet k situacím, kdy jsou formální znaky naplněny, nicméně k uložení žádné sankce po zhodnocení situace (uvážení) správním orgánem nedojde. Domnívám se, že stejně jako správní orgán nemůže být k uložení sankce v těchto případech jakkoliv „externě“ nucen, tak stejně by mu nemělo být v jejím uložení (při splnění příslušných podmínek) zabraňováno, a to i přesto, že půjde o situaci minimálně (nicméně nenulově) společensky škodlivou. Pomínu-li své obecnější výhrady, které jsem v podrobnostech rozvedl již výše, tak bych i z tohoto důvodu považoval za chybné konstatování, že došlo k naplnění formálních znaků pořádkového správního deliktu, ale pro absentující materiální stránku nemělo dojít k uložení sankce. Právě přítomnost širokého volného uvážení správního orgánu tuto argumentaci podle mě vylučuje. Na druhou stranu však není vyloučen přezkum toho, zda došlo k naplnění formálních znaků dané skutkové podstaty.

Výše uvedený argument nicméně poněkud relativizují následující tezí. Přestože na zákonné úrovni absentuje jakákoliv obecná definice tohoto typu správního deliktu, mám za to, že neurčité právní pojmy, se kterými právní úprava pořádkových správních deliktů pracuje, v sobě dle jejich jazykové významu jednoznačně určitou míru materiální stránky implicitně obsahují (*závažné ztěžování řízení, hrubě urážlivé podání, bezdůvodné odepření, neposkytnutí nezbytné součinnosti*). Domnívám se tedy, že pokud správní orgán ukládá sankci za pořádkový správní delikt a zvažuje, zda došlo k naplnění znaku objektivní stránky, současně již v rámci této úvahy automaticky zvažuje přítomnost (nenulové) materiální stránky.

³⁴⁸ Ustanovení § 62 odst. 3 a 6 správního řádu a § 173 odst. 3 stavebního zákona.

Zcela na okraj poukazují na to, že úvaha, o jaký typ správního deliktu se bude jednat, je doménou zákonodárce, což je zřetelně vidět například u nynějších přestupků dle kontrolního řádu,³⁴⁹ jelikož v předchozí právní úpravě byly obsahově stejné skutkové podstaty koncipovány jako pořádkové správní delikty.³⁵⁰

Nahlédneme-li do **judikatury**, lze nalézt rozhodnutí,³⁵¹ ve kterých je materiální stránka pořádkového správního deliktu posuzována, resp. vychází se z toho, že tento znak musí být naplněn i z hlediska viny. Soudy k tomu nic bližšího neuvádějí, resp. nezdůvodňují, proč tímto způsobem postupovaly. Vzhledem k tomu lze usuzovat na to, že vychází z uplatnitelnosti obecných judikатурních východisek rekapitulovaných v úvodu této kapitoly i na tento typ správního deliktu. Z obou nalezených rozsudků podle mě lze současně dovodit to, že k přítomnosti materiální stránky vždy došlo již v důsledku naplnění objektivní stránky předmětných pořádkových správních deliktů.

V prvním případě se jednalo o tehdejší pořádkový správní delikt dle veterinárního zákona³⁵² a soud uvedl, že již samotným odepřením součinnosti, což je povinnost plynoucí ze zákona,³⁵³ došlo ke společensky škodlivému jednání. Ve druhém případě šlo o pořádkový správní delikt spočívající v bezdůvodném nedostavení se na výzvu k podání vysvětlení. Soud konstatoval, že společenská škodlivost spočívala v nereagování na výzvu, čímž došlo ke *ztížení* objasňování přestupku a nakonec i k odložení věci.

Osobně mám v souladu s výše vyslovenou tezí za to, že by bylo nesprávné, pokud bychom vnímali materiální stránku jako institut odtržený od zákonných znaků vyjádřených ve skutkových podstatách po-

³⁴⁹ Ustanovení § 15 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁰ Ustanovení § 19 a § 14 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 10 As 1/2014-187, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2017, čj. 17 A 55/2016-35.

³⁵² Ustanovení § 53 odst. 7 ve spojení s odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013.

³⁵³ Jedna ze skutkových podstat zněla tak, že kontrolované osoby jsou povinny poskytnout veterinárním inspektorům *nezbytnou součinnost*.

řádkových správních deliktů, jelikož dle jejich jazykového významu jde bezesporu o spojené nádoby. Jelikož u tohoto typu správního deliktu byla z důvodu absence obecné definice věnována pozornost pouze zvláštním skutkovým podstatám, přivedlo mne to k obecnější tezi – pokud konkrétní podoba objektivní stránky skutkové podstaty pracuje s pojmy jazykově vystihujícími závažnost, materiální stránka s objektivní stránkou musí bezpochyby splývat. Jinými slovy řečeno, ani z prostého jazykového vnímání si nelze představit, že by v případě například učinění hrubě urážlivého podání měla absentovat materiální stránka.

Závěrem ve stručnosti shrnu exkurz do **správní praxe** v oblasti pořádkových správních deliktů. Pro pilotní vhléd jsem oslovil s žádostí o pět posledních rozhodnutí tři obce s rozšířenou působností (nicméně v každé z nich jsem tato rozhodnutí vyžádal ze dvou odborů – obecného přestupkového a stavebního), čímž se mi podařilo opatřit 17 rozhodnutí,³⁵⁴ kterými byly uděleny pořádkové pokuty.³⁵⁵ Z jejich analýzy vyplynulo, že materiální stránka (či společenská škodlivost) nebyla z hlediska viny výslovně hodnocena ani v jednom případě. Ve všech rozhodnutích se správní orgány zabývaly pouze naplněním pojmů uvedených ve konkrétních skutkových podstatách.

6.3 Platební správní delikty a jejich materiální stránka

Poslední specifickou kategorií, kterou se v této práci budu zabývat, jsou **správní delikty platební**,³⁵⁶ které dle doktrinálního vymezení spočívají v porušení veřejnoprávní povinnosti peněžité povahy (povinnosti řádně a včas zaplatit daň, poplatek, odvod, clo apod.), a jejich právním následkem je vyměření úroku z prodlení, penále, přirážky, zvýšení nezaplaceného poplatku apod. Jinými slovy řečeno mezi ně bývá zařazována celá skupina různých odpovědnostních institutů upravených předpisy daňového a finančního práva.

³⁵⁴ Pro lepší přehlednost je jejich seznam uveden v příloze disertační práce.

³⁵⁵ Z hlediska konkrétních výměr šlo o pořádkové pokuty od 500 Kč do 10 000 Kč.

³⁵⁶ Ponechávám přitom stranou teoretické důvody pro jejich (ne)zařazení mezi správní delikty.

Historicky tyto delikty existovaly ve dvou podobách, jakožto delikty ohrožující nebo poškozující státní příjmy, nebo jako delikty spočívající v „nepořádnostech“, které znesnadňují činnost finanční správy.³⁵⁷ Důvodová zpráva³⁵⁸ k zákonu o odpovědnosti za přestupky vychází z toho, že je třeba rozlišovat platební delikty v užším smyslu (tj. na úseku placení daní, resp. proti „platební disciplíně“) a v širším smyslu (tj. při správě daní obecně). Z hlediska předmětu této práce však uvedené rozlišování není významné. Jejich objektem tedy je v obecné podobě zájem na řádné správě daní. Z hlediska dalších formálních znaků skutkové podstaty podle mě nevykazují žádná zásadní specifika.

Jako příklady platebních správních deliktů lze uvést porušení povinnosti oznamovací či evidenční, učinění podání nesprávným způsobem nebo v nesprávném formátu či struktuře, opožděné podání daňového tvrzení, porušení povinnosti tvrdit daň ve správné výši.³⁵⁹

Stejně jako u pořádkových správních deliktů tedy na **zákonné úrovni** neexistuje žádná obecná definice, ze které by bylo možno dovodovat obecné odlišující znaky tohoto typu správního deliktu, a právní úprava obsahuje pouze jednotlivé skutkové podstaty.

Při analýze zákonné úrovně je dle mého názoru vhodné vyzdvihnout specifický systém pro ukládání sankcí. Zatímco za některé platební správní delikty je konkrétní sankce určována dle „klasických“ pravidel, která jsme mohli pozorovat u předchozích typů správních deliktů (tj. s přihlédnutím ke konkrétní závažnosti),³⁶⁰ tak za některé určuje zcela konkrétní sankci a její výměru „automaticky“ přímo zákonodárce.³⁶¹

³⁵⁷ Prášková, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, č. 12, s. 83–84.

³⁵⁸ *Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555*.

³⁵⁹ Ustanovení § 247a, § 250 a § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

³⁶⁰ To platí pro nesplnění oznamovací či evidenční povinnosti. Srov. § 248 odst. 1 daňového řádu.

³⁶¹ To se týká opožděného podání daňového tvrzení nebo tvrzení daně v nesprávné výši. Je však třeba říct, že takový způsob určení sankce lze ojediněle pozorovat i u některých přestupků, např. ustanovení § 115 odst. 3 až 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo § 43 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Existence „automatických“ sankcí je však doplněna poměrně komplexním mechanismem jejich promíjení, ke kterému se vyjádřím ještě níže.³⁶² Dále vyzdvihuji skutečnost, že při porušení povinnosti učinit daňové tvrzení včas, je zákonný mechanismus nastaven tak, že zpoždění s daňovým tvrzením musí být delší než 5 pracovních dnů, aby za něj bylo možné uložit sankci. Takovýto způsob „regulování“ materiální stránky přitom považuji za mnohem vhodnější a příkladný z hlediska požadavku právní jistoty, oproti tomu, jak (nepředvídatelně) k otázce materiální stránky přistupuje analyzovaná judikatura týkající se přešupků.

Po provedené rešerši musím bohužel konstatovat, že se mi nepodařilo nalézt žádnou **judikaturu**, která by se věnovala posuzování materiální stránky (společenské škodlivosti) u platebních správních deliktů (z hlediska viny), jako tomu bylo u předchozích typů správních deliktů. Ve vztahu k těm platebním správním deliktům, za které jsou ukládány „automatické“ sankce lze odkázat na závěr soudu,³⁶³ že *pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správce daně o uložení pokuty za opožděné podání daňového přiznání je irelevantní, že daňový subjekt daň uhradil v řádném termínu. Včasnost úhrady daňové povinnosti nic nemění na tom, že daňové přiznání bylo podáno opožděně, a dle zákona ji nelze nijak zohlednit ani při stanovení výše pokuty, neboť ta je určena přímo zákonem a nezávisí na úvaze správce daně. Z citovaného závěru jednoznačně vyplývá, že u sankce vyplývající přímo ze zákona je třeba respektovat vůli zákonodárce a „variabilitu“ konkrétní závažnosti (škodlivosti) nezohledňovat.*

Ohledně vztahu mezi automatickými sankcemi a principem přiměřenosti u tohoto typu deliktů vyslovil své závěry v nedávném rozsudku i Soudní dvůr,³⁶⁴ když uvedl, že zákonem stanovená fixní sankce (nejméně 20 % neoprávněně požadované daně) není v souladu se zásadou proporcionality, jelikož neumožňuje příslušným orgánům sankci individualizovat, aby bylo zajištěno, že nepůjde nad rámec toho, co je ne-

Takový (byl-li by izolovaný) přístup bychom podle mě mohli za užití trestněprávních koncepcí označit za formální pojetí.

³⁶² Například ustanovení § 259a a § 259aa daňového řádu.

³⁶³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, čj. 9 Af 48/2013-37, bod

³⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 4. 2021, věc C-935/19.

zbytné (např. v případech drobných pochybení, v nichž neexistovalo riziko daňového úniku).

Jak jsem uvedl již výše, česká právní úprava, která sice vylučuje správní úvahu při ukládání konkrétní sankce, otevírá manévrovací prostor v následujícím stádiu, ve kterém se rozhoduje o jejím (úplném/částečném) prominutí. Tímto způsobem je smysl právní úpravy interpretován i v judikatuře, z níž vyplývá, že *posouzení porušení, jež je skutkovým a právním základem penále, vrátí zásadu individualizace uloženého penále do hry, avšak vzhledem k zákonné konstrukci „automatického“ uvalení této sankce až ve fázi jejího prominutí. Je to totiž první a současně jediná příležitost individualizace konkrétně uloženého trestu, zahrnující správní úvahu o tom, zda, případně v jaké výši, penále prominout. Nemá-li správce daně žádnou diskreci při uložení sankce, je nutné přijmout takový výklad, který tuto diskreci umožní alespoň ve fázi jejího promíjení.*³⁶⁵ V některých případech je nicméně vyloučeno úplné prominutí sankce, což fakticky znamená, že dochází k implicitnímu stanovení spodní hranice. K problematice spodních hranic sankcí, popřípadě k vylučování jiných „mírnějších“ řešení lze odkázat na příslušné pasáže kapitoly 5, kde jsem se k problémům vyjádřil zevrubněji. Lze však učinit dílčí závěr, že kvůli této skutečnosti u platebních deliktů teoreticky není vyloučen problém s hledáním přiměřeného řešení situace.

Vzhledem k obecnějšímu zaměření této disertační práce se nebudu zabývat detailním rozbořením mechanismu promíjení uložené sankce, nicméně za podstatné považuji poukázat na to, že je limitován řadou (jak formálních, tak i materiálních) podmínek, které mají nezřídka podobu neurčitých právních pojmů obsahujících materiální stránku (např. prominutí je vyloučeno, pokud daňový subjekt v posledních 3 letech *závažným* způsobem porušil daňové nebo účetní předpisy).³⁶⁶ V případě těchto neurčitých právních pojmů mají svůj význam interní správní akty (metodiky), jejichž prostřednictvím je obsah neurčitých právních pojmů zpřesňován (zejména výčtem konkrétnějších skutkových podstat). Budu-li volně citovat z jednoho z relevantních pokynů,³⁶⁷

³⁶⁵ Volně citováno z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 1 Afs 236/2019-83.

³⁶⁶ Ustanovení § 259c odst. 2 daňového řádu.

³⁶⁷ Pokyn Generálního finančního ředitelství č. GFŘ-D-47 ze dne 8. 3. 2021, čj. 15921/21/7700-10123-050167.

jejich vydávání je vedeno *snahou dostatečně spolehlivě zabezpečit v maximální možné míře jednotné a objektivizované rozhodování o žádostech o prominutí příslušenství daně. Tímto je Generálním finančním ředitelstvím též vyjádřena snaha zamezit případným excesivním individuálním rozhodnutím tak, aby byla i při aplikaci předmětné zákonné pravomoci založené na kombinaci obecně formulovaných právních pojmů v maximální možné míře šetřena veřejná práva daňových subjektů spočívající na zákazu diskriminace a na právu na řádný proces.*

Nicméně je třeba upozornit i na druhou stranu mince, k níž využívání těchto pokynů může vést, a tím je jejich mechanické aplikování bez ohledu na individuální okolnosti věci, resp. bez ohledu na obecný neurčitý právní pojem, k jehož výkladu byly vydány.³⁶⁸

Vzhledem k tomu, že se mi nepodařilo nalézt další specifika související s právní úpravou platebních správních deliktů, a ani judikatura, dle všeho, společenskou škodlivost v těchto případech výslovně nezmiňuje, jde o podkapitulu stručnější. Rovněž jsem v tomto případě upustil od analýzy vzorku správní praxe.

6.4 Shrnutí a dílčí závěry

Jak vyplynulo z podkapitol zaměřených na jednotlivé „jiné“ správní delikty, materiální stránka (alias pojem vystihující „závažnost“ konkrétního správního deliktu) a její význam by se neměl u jednotlivých typů jakkoliv lišit. Ačkoliv každý typ správního deliktu má svá určitá specifika (přičemž nejzřetelněji jsou mezi sebou rozlišitelné na základě jejich objektu), u všech musí být respektován princip přiměřenosti. Jinými slovy řečeno, sankce ukládaná za jednání vedoucí ke vzniku odpovědnosti za jakýkoliv správní delikt musí být přiměřená všem okolnostem protiprávního jednání. To, že materiální stránce jiných správních deliktů není věnována v judikatuře taková pozornost jako materiální stránce přestupků, může souviset s tím, že přestupek jako jediný správní delikt

³⁶⁸ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2020, čj. 29 Af 154/2018-26, z hlediska nepřípustnosti výkladu neurčitého právního pojmu prostřednictvím taxativního výčtu srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 5. 2018, čj. 22 Af 89/2017-30.

pracuje s pojmem „společenské škodlivosti“ a ohledně jeho materiální stránky se vedly odborné diskuze v souvislosti s rekodifikací přestupkového práva. Ač se tedy jedná o otázku primárně skloňovanou v souvislosti s přestupkovou odpovědností, její odraz lze nalézt i u jiných správních deliktů.

Na úrovni zákona je z hlediska materiální stránky podstatné, zda jsou některá mírná řešení v určitých případech vyloučena, případně jsou stanoveny spodní hranice sankcí apod. Jak vyplynulo z analýzy, tak v případě disciplinárních a pořádkových správních deliktů jsem žádná ustanovení v takovémto duchu nezaznamenal, naopak šlo o právní úpravy umožňující reagovat na konkrétní materiální stránku velmi flexibilně. U platebních správních deliktů (resp. u jejich části) se lze s omezujícími limity setkat.

Stěžejní zobecnitelné zjištění však plyne z toho, že krom disciplinárních správních deliktů nemají jiné správní delikty v právní úpravě zakotveny své obecné definice. Při snaze o obecnější závěry jsem proto musel analyzovat jednotlivé skutkové podstaty, přičemž jsem dospěl k tomu, že nejpodstatnější otázkou, kterou je třeba z hlediska významu materiální stránky zodpovědět, je detailní rozbor a interpretace konkrétní skutkové podstaty.

Z analýz vzorků správní praxe vyplynulo, že z hlediska viny nevěnují materiální stránce pozornost téměř vůbec, a to ani v případech, které by mohly být označeny za z hlediska jejich závažnosti pochybnosti vzbuzující. Naopak snad ve všech případech je hodnocena závažnost konkrétního jednání z pohledu ukládané sankce. Na okraj však mohu dodat, že jsem v nezanedbatelné míře zaznamenal vypořádání této otázky prostřednictvím zcela obecných (nadto se v rozhodnutí neustále opakujících) formulací. Ač jsem opatřil jen zcela marginální vzorky, z nichž nelze činit obecně platné závěry, utvrzuje mě výše uvedené v tom, že vnímání materiální stránky jakožto konstitutivního odpovědnostního znaku, nadto izolovaného od znaků formálních, není správné. Troufám si tedy říci, že teze vyslovené na základě historickoprávní kapitoly a kapitoly věnované přestupkové odpovědnosti, se mi potvrzují i v kontextu odpovědnosti za jiné správní delikty. Současně mě další zkoumání posunulo i k tezím novým, které detailněji nastíním v následující závěrečné kapitole.

7 Závěr

V předkládané disertační práci jsem se věnoval ze široka institutu materiální stránky správních deliktů, přičemž jsem postupoval směrem od otázek nejobecnějších po konkrétnější. Ambicí práce bylo překročit „axiomatické“ vnímání materiální stránky, tudíž jsem se analytickým způsobem věnoval i rozboru stavu poznání a hledání historického původu materiální stránky deliktu. Po těchto kapitolách jsem se zabýval materiální stránkou nejprve v kontextu přestupkového práva, jelikož upravuje nejobecnější typ správního deliktu. Následně jsem analyzoval materiální stránku u dalších (jiných) správních deliktů, což byl proces, který by se neobešel bez obecnějších zjištění (tezí) činěných v rovině práva přestupkového. Učiněná zjištění jsem dával do souvislostí, identifikoval jsem případné nejasnosti a pokoušel se i o návrhy na jejich odstranění. Mým cílem bylo představit dílčí závěry a úvahy tak, aby byly pro odbornou veřejnost a praxi srozumitelné, diskutovatelné a případně využitelné.

V nynější závěrečné kapitole shrnuji zjištění související s jednotlivými dílčími výzkumnými otázkami a formuluji podstatná závěrečná doporučení, ke kterým mne dovedla analýza institutu materiální stránky ve vztahu ke všem jednotlivým typům správních deliktů, tedy jinými slovy závěry, ke kterým jsem dospěl na základě obsahu celé této práce.

Dílčí výzkumné otázky lze zodpovědět následovně.

1. *Jaký je stav poznání ohledně materiální stránky správních deliktů v odborné literatuře?*

Mezi odbornou veřejností v zásadě panuje shoda nad tím, že existují dvě základní funkce materiální stránky správních deliktů – *odlišení* od trestných činů a *korektiv* umožňující, aby nebyly trestány *bagatelní delikty*. Současně bylo možné uzavřít, že neexistuje univerzální definice, nicméně o podstatě institutu nepanují neshody a často bývá i přímo označován jako „závažnost“. O materiální stránce se hovoří též jako o „ohrožení či poškození chráněného zájmu“, což však je dle trestní doktríny součástí formálního znaku skutkové podstaty (jde o tzv. následek). Související interpretační obtíže dle mého vědomí nejsou na úrovni odborné literatury řešeny.

V podrobnostech odkazuji na podkapitolu 3.1.

2. *Jaké koncepce týkající se materiální stránky deliktu existují v trestněprávní literatuře a jaká je jejich využitelnost pro správní právo trestní?*

V rámci této dílčí výzkumné otázky byly předestřeny koncepty formální a materiální odpovědnosti (a jejich kombinace), které mohou sloužit jako modely pro popsání konkrétního odpovědnostního systému. Dále byly nastíněny obsahové definice deliktu a koncept materiální protiprávnosti, kterým se věnovaly i zahraniční autority trestního práva. Z provedené analýzy jednoznačně vyplynulo, že v trestněprávní literatuře se dá nalézt téměř jakýkoliv názor. To by nebylo tak překvapivé ve vztahu k spíše filozofickým otázkám, nicméně ani diskuze české odborné veřejnosti týkající se funkcí materiální stránky trestných činů pravděpodobně stále nelze považovat za uzavřené. Jelikož se doktrinní názory neustálily na jediném správném (obecně přijímaném) závěru, nelze hovořit o přímé využitelnosti pro obor správního práva trestního. V současné době je doktrína správního práva trestního sice znatelně „povrchnější“, nicméně současně ji podle mě lze označit za srozumitelnější a z hlediska didaktického za zcela dostatečnou. Z trestněprávní literatury tedy podle mého názoru lze jednoznačně čerpat inspiraci, nikoliv však univerzální odpovědi platné i pro správní právo trestní.

V podrobnostech odkazuji na podkapitolu 3.2.

3. *Jaký je historický původ a účel materiální stránky správních deliktů?*

Historickou existenci materiální stránky správního deliktu lze za pomoci interpretačních metod vysledovat i v nejstarších právních úpravách, přičemž zásadně ovlivňovala systematiku kodifikací. V dřívějších dobách měla materiální stránka při trestání dokonce prioritu před znaky formálními (tzv. materiální pojem deliktu), tudíž mám oproti převládajícímu přesvědčení za to, že dnešní „pojistky“ proti nespravedlnosti bychom měli hledat právě ve znacích formálních. V definicích deliktů se materiální stránka podle mě začíná objevovat pouze za účelem vzájemného odlišení jednotlivých veřejnoprávních odpovědnostních systému.

V podrobnostech odkazuji na kapitolu 4.

4. *Má materiální stránka správních deliktů ústavní povahu?*

Dospěl jsem k závěru, že izolovaně vnímaný požadavek na materiální stránku správního deliktu nemá ústavní povahu. Pro opačný závěr jsem nenašel žádný přesvědčivý důvod. Přítomnost materiální stránky lze dovozovat již z toho, že příslušný správní delikt zákonodárce upra-

vil. To mne vede k úvaze, že stěžejní úlohu by při přístupu k materiální stránce měla hrát míra jednoznačnosti vůle zákonodárce.

Ústavní povahu však má požadavek *přiměřenosti*. Skutečný problém tedy podle mě nespočívá v tom, že některá jednání nejsou (konkrétně) společensky škodlivá, ale v tom, že zákonodárce neposkytne žádné řešení dané situace, které by bylo přiměřené.

V podrobnostech odkazuji zejména na podkapitolu 5.1.

5. *Souvisí funkce materiální stránky správních deliktů s „trestní“ povahou deliktu?*

Funkce materiální stránky správních deliktů dle mého názoru nesouvisí s „trestní“ povahou deliktu ve smyslu čl. 6 Úmluvy, jelikož jak bylo uvedeno u předchozí dílčí výzkumné otázky, tak tento institut nemá sám o sobě ústavní povahu. S „trestní“ povahou v tomto smyslu jsou nadto spojeny procesní, nikoliv hmotněprávní záruky. Okrajově lze poznamenat, že (ne)trestní povaha by neměla být určována paušálně, ale spíše na základě analýzy zcela konkrétního řešeného správního deliktu.

V podrobnostech odkazuji zejména na podkapitoly 2.1 a 5.1.

6. *Jak lze definovat materiální stránku správního deliktu na úrovni legislativy?*

Ve vztahu k materiální stránce *přestupku* lze na legislativní úrovni vysledovat řadu nejednoznačností, které způsobují interpretační potíže při hledání legislativního obsahu pojmu „společenská škodlivost“. Právní úprava působí přehnaně složitě (resp. překombinovaně), aniž by zákonodárce nabízel jasná interpretační vodítka. Nadto ani doktrína není na významu některých klíčových pojmů ustálena. Není proto vůbec jednoznačné jak jednotlivé atributy materiální stránky přestupku vykládat a jak je od sebe navzájem odlišovat. Současně mám za to, že pojem společenské škodlivosti je nadbytečně vnímat jako pojem samostatný a významově odtržený od pojmu „závažnost“, jelikož tím vzniká další nejasnost v podobě pojmové duplicity bez jejich zřetelného rozlišení. Domnívám se, že by bylo vhodnější ponechat zastřešující pojem („závažnost“), který by měl pojmut všechny individuální okolnosti případu mimo aktuálních majetkových poměrů, které k materiální stránce přestupku vztah nemají. Za aktuální právní úpravy lze společenskou škodlivost obsaženou v definici přestupku vnímat i v čistě deklaratorním smyslu, jak bylo naznačeno u dílčí výzkumné otázky 4 (dostatečná hodnota společenské škodlivosti plyne již z toho, že zákonodárce dané jednání upravil).

U *disciplinárních* správních deliktů žádná zkoumaná zákonná obecná definice s materiální stránkou výslovně nepracuje, nicméně objevuje se i jejich podkategorie pojmenovaná jako „jednání mající znaky přestupku“. Vzhledem k tomu, že se v definici přestupku objevuje materiální stránka, nabízí se hypotéza, zda toto členění má z hlediska zkoumaného institutu hlubší význam. To se však nepotvrdilo. Některé právní úpravy odkazují ještě na „jiná protispolečenská jednání“, z čehož by bylo možné usuzovat na to, že i „klasický“ disciplinární správní delikt má implicitní materiální stránku, jelikož jde o „protispolečenské“ jednání. U *pořádkových* správních deliktů nenalezneme jejich obecnou definici, tudíž je třeba činit zobecňující závěry na základě rozboru zvláštních skutkových podstat. Za připomenutí stojí zejména to, že z jazykového vyjádření zkoumaných skutkových podstat pořádkových správních deliktů vyplývá, že materiální stránka bude imanentní součástí jejich objektivní stránky. U *platebních* správních deliktů obecná definice taktéž absentuje. Vzhledem k jejich různorodosti není možné učinit jiný zobecňující závěr.

V podrobnostech odkazují na část podkapitoly 5.2, oddíl 6.1.1 a podkapitoly 6.2 a 6.3.

7. Jaké jsou funkce materiální stránky správních deliktů na úrovni legislativy?

Lze shrnout, že bez ohledu na obtíže při hledání definice materiální stránky správních deliktů či jejich dalších atributů, je možno určit její základní obecnou funkci. Materiální stránka by měla být stěžejním určujícím kritériem pro volbu konkrétního opatření (ať již jde o uložení sankce či přistoupení k jinému zákonodárcem předvídanému opatření), a to platí i v případě jiných správních deliktů, jejichž obecné definice buď zcela absentují, nebo tento prvek explicitně neobsahují.

Obecná *přestupková* právní úprava reflektuje, že přestupky mohou dosahovat jakékoliv nenulové hodnoty společenské škodlivosti, nicméně některé mírnější způsoby řešení dané situace bývají zvláštní úpravou vylučovány. Řada mírnějších opatření přitom není založena na jasně vymezených kritériích, což vede k nejasnosti jejich hranic a ke zvýšení rizika nejednotného přístupu při rozhodování o případech s obdobnou materiální stránkou. V některých zákonem zvlášť předvídaných případech může materiální stránka být důvodem pro uplatnění procesního korektivu, nicméně neurčité podmínky pro jeho aplikaci mohou být spojeny se stejným rizikem nejednotnosti a netransparentnosti.

Na základě analýzy úprav některých *disciplinárních* správních deliktů jsem dospěl k tomu, že i u tohoto typu deliktu právní úprava reflektuje, že společenská škodlivost může nabývat jakékoliv nenulové hodnoty. Současně jsem dospěl k tomu, že v případě tohoto typu deliktů nejsou vylučována mírnější řešení ani nejsou stanoveny spodní hranice sankcí, tudíž by nemělo docházet k problémům při hledání přiměřeného řešení dané protiprávní situace. Specifické jsou disciplinární správní delikty vojáků, jelikož obsahují určitým způsobem „hybridní“ právní úpravu, která umožňuje na základě zhodnocení (mimo jiné) materiální stránky dospět k tomu, že se nejedná o disciplinární správní delikt, nicméně i přesto je nutno uložit sankci (v širším smyslu).

U *pořádkových* správních deliktů je několik specifík. Ačkoliv je konkrétní sankce určována (resp. v tomto případě možná spíše korigována) rovněž na základě materiální stránky, správní orgán má v případě těchto správních deliktů prostor pro volné správní uvážení, zda bude odpovědnost za pořádkový delikt vůbec uplatňovat. Lze tak uzavřít, že materiální stránka má v těchto případech z hlediska realizace odpovědnosti pouze podružnou funkci, jelikož primární důležitost spočívá na správní úvaze daného správního orgánu. Současně je třeba vyzdvihnout specifický zákonodárcem upravený mechanismus zpětného promíjení již uložené pokuty na základě „dobrého procesního chování“. Ani v případě těchto správních deliktů by nemělo docházet k problémům s nalezením přiměřeného řešení dané situace.

U *platebních* správních deliktů je vzhledem k jejich různorodosti obtížné činit obecné závěry, nicméně řada z nich je spojena s „automatickou“ sankcí předvídanou zákonodárcem. Tato právní úprava je sice doprovázena mechanismem promíjení sankcí, nicméně v některých případech je vyloučeno prominutí úplné, čímž vlastně dochází ke stanovení spodní hranice sankce a problém s nalezením přiměřeného řešení tedy není vyloučen.

8. Jak k materiální stránce správních deliktů přistupuje judikatura správních soudů?

Judikatura dospěla k závěru, že se materiální stránka musí posuzovat jako zvláštní konstitutivní znak z hlediska viny i u jiných správních deliktů, tj. bez ohledu na to, zda s ním definice daného správního deliktu pracuje (jako je tomu u přestupků). Tento závěr považuji za problematický, jelikož je dovozován z „trestního“ charakteru deliktů ve smyslu čl. 6 Úmluvy, což s poukazem na dílčí výzkumné otázky 4 a 5 nepovažuji za správné.

Za problematický považuji přístup judikatury i celkově, jelikož dle mého názoru judikatura materiální stránku vnímá nesprávně jakožto potenciální *sui generis* okolnost vylučující protiprávnost spočívající v přítomnosti významných (kvalitativně či kvantitativně) „polehčujících“ okolností. Já však mám za to, že takový pohled opomíjí dostatečné množství korektivů obsažených jednak ve formálních znacích skutkové podstaty a jednak v rámci procesu individualizace sankce, což dle provedeného rozboru platí ve vztahu ke všem typům správních deliktů. Převažující judikaturní nazírání tudíž považuji za z tohoto pohledu nadbytečné a nepřesné. Nadto stávající přístup dle mého názoru ve spojení s nejasnou definicí materiální stránky a jejích atributů výrazně snižuje právní jistotu a odporuje principu dělby moci.

Pokud normotvůrce obecné korektivy vylučuje (dle provedeného rozboru se tento problém týká pouze přestupků a platebních správních deliktů, nicméně teoreticky k tomu může dojít u kteréhokoliv typu správního deliktu), musí k tomu existovat zřetelný zdůvodnitelný legitimní veřejný zájem, který je z této pozice vhodné vyjádřit například v důvodové zprávě. Pokud by šlo o krajní případ, u kterého takový zájem vůbec neexistuje, případně o něm panují důvodné pochybnosti, tudíž pro danou věc nelze nalézt přiměřené řešení, mělo by dojít (nicméně až v případném řízení před soudem) k předložení věci ke konkrétní kontrole ústavnosti Ústavnímu soudu, nikoliv ke konstatování absence nezbytné míry materiální stránky. V práci jsem nastínil i návrh „testu společenské škodlivosti“, který by mohl v obecné podobě znít následovně: *„Jestliže deliktně svéprávný pachatel naplnil všechny formální podmínky pro to, aby se jednoznačně dopustil objektivně protiprávního jednání (tzn., že není naplněna žádná okolnost vylučující protiprávnost a nejde tedy o akt právem dovolený) a současně žádné řešení předvídané normotvůrce není pro danou situaci přiměřené, a to ani při zhodnocení toho nejobecnějšího zájmu (objektu) na samotném dodržování příslušného zákonného pravidla, věc by měla být předložena Ústavnímu soudu“.*

Jiným správním deliktům se judikatura věnuje v nepoměrně menším množství (u platebních správních deliktů jsem na judikaturu zabývající se přímo materiální stránkou či společenskou škodlivostí nenarazil vůbec). Případy, které se v judikatuře objevily, podle mě vytváří dojem, že se zabývají hodnocením „izolované“ materiální stránky. Na základě jejich rozboru jsem nicméně dospěl k tomu, že ve skutečnost šlo spíše o interpretaci pojmů, se kterými pracuje konkrétní objektivních stránka daného správního deliktu. Na těchto případech bylo možné de-

monstrovat zřetelné propojení materiální stránky s objektivní stránkou skutkové podstaty, ke kterému v určitých případech dochází. Tato úvaha bude dále rozpracována v rámci závěrečné dílčí výzkumné otázky.

V podrobnostech odkazuji na podkapitulu 5.3, oddíl 6.1.2 a podkapitoly 6.2 a 6.3.

9. *Jak k materiální stránce správních deliktů přistupuje správní praxe?*

Jak jsem popsal výše, tato dílčí výzkumná otázka má pro předkládanou disertační práci spíše okrajový význam a její zodpovídání proto bylo realizováno na omezeném (a pro činění jednoznačných závěrů nedostatečném) vzorku dat. Učiněné závěry se proto mohou při analýze rozsáhlejšího vzorku ukázat jako nesprávné, nicméně mám za to, že zařazení těchto pasáží naplnilo zamýšlený účel, tj. posloužit jako případný výchozí bod pro formulaci dalších praktičtěji orientovaných výzkumných záměrů.

U správních orgánů uplatňujících *přestupkovou* odpovědnost byla materiální stránka z pohledu viny řešena v poměrně největším množství případů. V řadě případů šlo spíše o vysvětlování smyslu daných ustanovení, nicméně v nemalé míře bylo možné sledovat i „uměle“ působící snahu zdůvodňovat společenskou škodlivost nad rámec formálních znaků skutkové podstaty něčím dalším.

Na základě opatřeného vzorku správní praxe věnované odpovědnosti za různé *disciplinární* správní delikty bylo možno konstatovat, že otázka materiální stránky nebývá z hlediska viny blíže zkoumána. Zcela ojediněle tomu tak bylo, nicméně bez jakýchkoliv zřetelných důvodů. Za poměrně zajímavé považuji zjištění, že materiální stránka nebyla zdůvodňována ani v případech, ve kterých to je v přestupkové správní praxi poměrně běžné.

Ve vzorku správní praxe věnované *pořádkovým* správním deliktům nebyl otázce materiální stránky z hlediska viny věnován prostor v žádném z nich. Odůvodňovány byly vždy pouze znaky příslušné skutkové podstaty a volba konkrétní výměry pořádkové pokuty.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že správní praxe zejména u jiných správních deliktů materiální stránce z hlediska viny většinou nevěnuje pozornost, a pokud ano, tak aniž by bylo zřejmé, proč tomu tak je. I v rámci správní praxe věnované odpovědnosti za přestupky lze nalézt diametrálně rozdílné způsoby jejího odůvodňování, což svědčí o tom, že správní praxe není v přístupu ke zkoumanému institutu zcela jednotná.

10. Liší se definice či funkce materiální stránky, popřípadě přístup judikatury či správní praxe k materiální stránce u jednotlivých typů správních deliktů?

Odpověď na tuto dílčí výzkumnou otázku je v podstatě syntézou všech výše provedených rozborů materiální stránky v kontextu jednotlivých typů správních deliktů. Z provedeného zkoumání vyplynulo, že jednotlivé typy správních deliktů nejsou *immanentně* spojeny s tím, že by u nich měla materiální stránka mít odlišnou definici, či funkci, ani s tím, že by na jejich materiální stránku mělo být nahlíženo odlišně judikaturou či správní praxí. Jinými slovy řečeno funkcionalita a přístup k materiální stránce se primárně neodvíjí od toho, o který konkrétní typ správního deliktu jde. Dospěl jsem však k tomu, že primární význam má spíše *detailní analýza konkrétních skutkových podstat*, jelikož odlišnost ve funkcionalitě a významu materiální stránky je možné vyvozovat právě na jejím základě. Ostatně teprve analýzou konkrétních skutkových podstat a jejich následným zobecněním lze vůbec identifikovat specifika konkrétních správních deliktů – tedy například to, že objektivní stránka pořádkových správních deliktů je s materiální stránkou zřetelně propojena, popř. to, že řada platebních správních deliktů je spojena s „automatickou“ sankcí, tudíž materiální stránku nelze v této fázi zohledňovat. Popsaná specifika však neplynou z toho, že se jedná o konkrétní typ správního deliktu, ale právě ze specifík konkrétních skutkových podstat.

V dalších podrobnostech odkazuji na celé kapitoly 5 a 6.

11. Lze na základě zodpovězení výše uvedeného formulovat určitá doporučení, jakým způsobem k materiální stránce správních deliktů přistupovat?

Vzhledem ke všemu co bylo uvedeno výše v rámci obsahu této disertační práce či v rámci odpovědí na jednotlivé dílčí výzkumné otázky dospívám k následujícímu doporučení. Jelikož mám za to, že zákonodárce má s ohledem na princip dělby moci pravomoc určovat, co je a není společensky škodlivé, domnívám se, že jakékoliv úvahy o potenciálním významu či funkci materiální stránky správního deliktu musí začínat na úrovni rozboru zcela konkrétní aplikované skutkové podstaty, resp. na úrovni detailní analýzy vůle zákonodárce. Následně si lze představit v zásadě dvě situace.

Za prvé může jít o skutkovou podstatu, kterou bych označil jako *jednoznačnou*. To je samozřejmě označení poměrně nadnesené, jelikož už ze samotné podstaty jazyka a jeho mnohovýznamovosti bude

u skutkových podstat absolutní jednoznačnost nejspíše z povahy věci vyloučena. Nicméně do této kategorie bych zařadil ty skutkové podstaty, které budou primárně činnostní (formální) a obsahují pojmy spíše jednoznačné, popřípadě pojmy ustálenou praxí jednoznačně vykládané.

Za nejrepresentativnější podkategorii těchto skutkových podstat bych označil skutkové podstaty *limitní*. Pod tímto označením chápu takové skutkové podstaty, k jejichž naplnění dojde jednáním přesahujícím určitý jednoznačně určený limit – např. rychlostní delikty, oznamovací lhůtové delikty, evidenční lhůtové delikty. Pokud na základě analýzy skutkové podstaty bude přijat závěr, že o jednoznačnosti vůle zákonodárce nelze důvodně pochybovat a současně budou splněny všechny formální znaky skutkové podstaty, tak je dle mého názoru nutno akceptovat, že neexistuje žádný prostor pro správní úvahu ohledně viny s ohledem na případnou nízkou společenskou škodlivost. S ohledem na jednoznačnost vůle zákonodárce lze maximálně dohledávat, jaké důvody (a zda legitimní) za jeho projevem vůle stály. Pokud by v kontextu těchto důvodů nebylo možné volit řešení přiměřené pro danou situaci, nabízí se aplikace pojistky v podobě přezkumu ústavnosti dané skutkové podstaty (či její části), jak již bylo popsáno výše.

Za druhé může jít o skutkovou podstatu tvořenou silněji neurčitými právními pojmy, které jsou předmětem složitější interpretace a teprve ve světle všech specifických okolností daného případu lze rozhodnout, zda došlo k jejich naplnění, nebo nikoliv. Takovou skutkovou podstatu bych označil za *nejednoznačnou*. V těchto případech je podle mě nutno vyjít z toho, že materiální stránka s užitými neurčitými pojmy *de facto* splývá. Namátkou si lze představit nespočetnou řadu pojmů, například: *ohrozit, omezit, znemožnit, neprodleně, soustavně, dlouhodobě, hrubě, zdvořilost, provozovat, neuspokojivý* a tak dále. Dojde-li k naplnění všech formálních znaků skutkové podstaty, tj. včetně neurčitých právních pojmů, opět bude současně s tím naplněna i materiální stránka správního deliktu. V případě těchto skutkových podstat by nicméně nemělo docházet k výše nastíněným problémům s absencí přiměřeného řešení dané situace, jelikož přiměřené řešení lze nalézt právě i prostřednictvím interpretace neurčitých právních pojmů, které na danou situaci v takovém případě dopadat nebudou. Za nesprávné řešení ve vztahu k tomuto typu skutkových podstat však považuji shledání naplnění neurčitých právních pojmů za současného konstatování absence potřebné míry materiální stránky.

Za nejvýraznější podtyp těchto skutkových podstat bych označil skutkové podstaty *zbytkové*. Ty jsou v podstatě extrémním protipólem skutkové podstaty jednoznačné. U těchto skutkových podstat tedy naopak nelze vycházet z toho, že by si zákonodárce byl jednoznačně vědom všech možných situací, které se pod formální rozsah konkrétní zbytkové skutkové podstaty mohou dostat. V těchto případech je třeba jeho vůli dotvořit zejména s ohledem na ostatní konkrétněji vymezené skutkové podstaty, ke kterým je zbytková skutková podstata přidružena a s ohledem na řešení, která právní úprava pro danou situaci předvídá. Domnívám se, že pouze v těchto typech případů je možné uvažovat nad tím, že konkrétní skutek sice „na pohled“ (formálně) široce formulovanou zbytkovou skutkovou podstatu naplňuje, nicméně „na váhu“ (materiálně) jej nelze za zbytkový správní delikt považovat, tudíž pod rozsah skutkové podstaty vztažen nebude.

Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že se mi podařilo naplnit v úvodu stanovený cíl spočívající v představení strukturovaného pohledu na materiální stránku správních deliktů.

Současně je však nutno říci, že jsem se nevěnoval všem představitelným oblastem, které se zkoumaným institutem souvisí. Závěrem tedy nastíním cesty, kterými by se mohly ubírat další výzkumné záměry. Význam materiální stránky, jakožto hraničního určovatele konkrétního trestního systému má dle mého názoru největší smysl zkoumat pouze v rovině konkrétních skutkových podstat, jelikož jde (pouze) o otázku vztahu subsidiárního (skutkové podstaty obsažené ve správním právu trestním) a speciálního (skutkové podstaty obsažené v trestním právu). V předkládané disertační práci jsem se vydal spíše cestou zkoumání materiální stránky z více teoretického a obecnějšího pohledu.

Konstatování absence materiální stránky je podle mě způsob, jak zastříť skutečný problém dané věci nebo se vyhnout vyváženému řešení, které by respektovalo vůli zákonodárce a zároveň plně zohlednilo individuální okolnosti případu. Za ony „skutečné problémy“ bych označil *vyločení korektivů, spodní hranice sankcí, automatické sankce* apod. Je-li volena tato právní úprava je nutno zvažovat, zda za ní stojí dostatečně zřetelný legitimní zájem. Ani tato oblast nebyla v nynější práci podrobována detailnímu zkoumání.

Použité zdroje

- Andrejew, I., Lernell, L., Sawicki, J. *Prawo karne Polski Ludowej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1954.
- Ashworth, A., Horder, J. *Principles of Criminal Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.
- Ashworth, A., Zedner, L. *Preventive Justice*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014.
- Bahýřová, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In: *Cofola 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 963–986.
- Bárta, J. Platné přestupkové právo hmotné. *Správní právo*. 2017, č. 6, s. 326–337.
- Bobek, M. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*. 2016, č. 6, s. 3–10.
- Bohadlo, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1924.
- Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1929.
- Bohuslav, J. V., Janota, O. (eds). *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*. Praha: JUDr. V. Tomsa, právnické vydavatelství, 1931.
- Bražina, R., Jílková, N., Scheuer, J. Current Issues of Czech Road Traffic Law in the Context of Jurisprudence and Road Safety. In: Frenkel, D. A. (ed.). *New Challenges of the Law in a Permeable World*. Athens: Athens Institute for Education and Research, 2019, s. 221–238.

POUŽITÉ ZDROJE

Bušta, P., Kněžinek, J. *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

Bydžovský, L., Lukeš, Z. *Přestupky a provinění: vysvětlivky k zákonu o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku a k zákonu o místních lidových soudech*. Praha: Orbis, 1962.

Čížek, K. *Trestní právo policejní*. Praha: J. Otto, 1882.

Drápal, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*. 2019, č. 1, s. 1–18.

Fenyk, J., Císařová, D. Společenská nebezpečnost a materiální protiprávnost jako dvě formy vyjádření jediného materiálního znaku trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. 2003, č. 9, 10, s. 14–20; 9–17.

Filip, J. *Ústavní právo České republiky (Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR.)*. Brno: Václav Klemm, 2011.

Frumarová, K. et al. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Edice Teoretik.

Guyomar, M. *Les sanctions administratives*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2014.

Hausman, J. *Vývoj přestupkového práva*. 2019, Diplomová práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris.

Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937.

Horzinková, E., Kučerová, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a předpisy související*. Praha: Leges, 2016.

Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.

Chadima, M. Kárné řízení ve věcech státních zaměstnanců – lze aplikovat čl. 6 EÚLP? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 4, s. 400–406.

Jacopin, S. *Droit pénal général*. Le Mesnil-sur-l'Estrée: Bréal, 2015.

- Janča, V. *Vztah přestupků a trestných činů*. 2016, Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- Jančářová, I. et al. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- Jelínek, J. et al. *Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2018.
- Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018. Právní praxe.
- Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2017.
- Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020.
- Jescheck, H.-H. *Lehrbuch des Strafrechts*. Berlin: Duncker u. Humblot, 1969.
- Jiríček, P., Marek, T. *Řešení bagatelních deliktů*. Praha: Leges, 2014.
- Kabát, R. *Okolnosti vylučující trestnost*. 2018, Disertační práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
- Kallab, J. *Trestní právo hmotné (část obecná i zvláštní)*. Praha: Melantrich, 1935.
- Kandová, K. *Zásada subsidiarity trestní represe v recentní teorii a praxi českého trestního práva*. 2021, Rigorózní práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- Keisler, I. Disciplinární odpovědnost osob ve služebním poměru. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 4, s. 623–645.
- Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. *Římské právo*. Praha: C.H. Beck, 1995.
- Klapal, V. Svolení poškozeného jako okolnost vylučující protiprávnost. *Trestněprávní revue*. 2005, č. 10
- Kleining, J. Crime and the Concept of Harm. *American Philosophical Quaterly*. 1978, č. 1, s. 27–36.

POUŽITÉ ZDROJE

Klíma, J. *Nejstarší zákony lidstva: Chammurapi a jeho předchůdci*. Praha: Academia, 1979.

Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.

Knapp, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998.

Knapp, V. et al. *Teoretické problémy tvorby československého práva*. Praha: Academia, 1983.

Kolman, P. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti [online]. *Bulletin-advokacie.cz*. 30. 9. 2016 [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/37VjW0Z>

Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2021.

Kosař, D. et al. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. C. H. Beck, 2012.

Kotásek, J. Mešní víno z pohledu práva [online]. *Josef Kotásek* [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.josefkotasek.cz/pravo/jine-obory-prava/mesni-vino/>

Kotlán, P. Princip subsidiarity trestní represe a judikatura Nejvyššího soudu. *Dny práva 2017*, s. 138–156.

Kotlán, P. Subsidiarita trestní represe v nálezů Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 46/18. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 4, s. 695–702.

Kratochvíl, V. Příklad, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). *Právník*. 2015, č. 7, s. 537–559.

Kratochvíl, V. *Trestní právo hmotné: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2012.

Kret, T., Scheuer, J. Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi. *Jurisprudence*. 2021, č. 4, s. 26–33.

Kristián z Koldína, P., Jireček, J. (ed.). *Práva městská Království Českého a Markrabství Moravského spolu s krátkou jich summou*. Praha: Všeherd, 1876.

- Lipinsky, D. A., Musatkina, A. A. The Characteristic of Social Danger of Offence in Scientific and Legislative Definitions in the Member Countries of the Commonwealth of Independent States and European Countries. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015, č. 6, s. 613–616.
- Liszt, F. *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*. Berlin: Guttentag.
- Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2020.
- Malý, K. Poznámky k obecné části zákoníku Marie Terezie Constitutio criminalis Theresiana. *Právněhistorické studie*. 2017, č. 1, s. 44–61.
- Malý, K. *Tři studie o trestním právu v českých zemích v 17. a v první polovině 18. století*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2016.
- Malý, K. et al. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010.
- Mates, P. Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. *Bulletin advokacie*. 2016, č. 12, s. 25–30.
- Mates, P. Společenská škodlivost jako znak správních deliktů. *Jurisprudence*. 2010, č. 4, s. 37–39.
- Mates, P., Ondráčková, V. Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*. 2016, č. 11–12, s. 253–260.
- Mates, P. et al. *Základy správního práva trestního*. Praha: C. H. Beck, 2017.
- Mates, P., Šemík, K. Společenská škodlivost. *Právní rozhledy*. 2021, č. 7, s. 255–257.
- Mates, P., Šemík, K. Společenská škodlivost jako znak přešupku. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 4, s. 30–33.
- Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha: Orbis, 1932.
- Mirička, A. *Trestní právo hmotné*. Praha: Všehrd, 1934.
- Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Wolters Kluwer, 2012.

POUŽITÉ ZDROJE

Novotný, O. Znovu k návrhu nového trestního kodexu. *Trestní právo*. 2005, č. 3, s. 1–5.

Olšar, E. *Studie o protiprávnosti*. Česká akademie věd a umění, 1940.

Ondrušová, M., Ondruš, R., Vytopil, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) s důvodovou zprávou a základní judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Edice Komentátor.

Pípek, J. Formální pojetí trestného činu a princip oportunity. *Trestněprávní revue*. 2004, č. 11, s. 309–320.

Pomahač, R. et al. *Správní právo: case book*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

Pošvář, J. *Nástin správního práva trestního. Studie o některých pojmech, zejména o vině*. Praha: Orbis, 1936.

Potěšil, L. K vybraným otázkám materiálního znaku přestupku. *Justičná revue: časopis pro právní prax*. 2015, č. 8–9, s. 1052–1062.

Potěšil, L. Materiální stránka správních deliktů v odůvodnění rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2016, č. 21, s. 732–737.

Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017.

Prášková, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, č. 12, s. 77–88.

Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013. Právní instituty.

Pražák, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštyř, 1905.

Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, č. 1–2, s. 16–27.

Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Doplněk, 2012.

Průcha, P. Správní trestání a jeho příklon k povaze trestání soudního. *Trestní právo (stále) v pohybu. Pocta Vladimíru Kratochvílovi*, s. 311–322.

Renger, J. Wrongdoing and Its Sanctions: On „Criminal" and „Civil" Law in the Old Babylonian Period. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*. 1977, č. 1, s. 65–77.

Roxin, C. *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*. 1988.

Sauer, W. *Kriminalsoziologie*. Berlin und Leipzig, 1933.

Scheuer, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo*. 2015, č. 6, s. 334–348.

Scheuer, J. Několik poznámek k vlivu reformy správního trestání na správněprávněprávní odpovědnost nejen v právu životního prostředí. In: Kyselovská, T. et al. (eds). *Cofola 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 1406–1415.

Scheuer, J. Přístupy nejvyšších soudů ČR k materiálnímu znaku veřejnoprávních deliktů. In: Kyselovská, T. et al. (eds). *Cofola 2016*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 640–655.

Skalka, T. O netrestních právních sankcích ve veřejné správě. In: Skulová, S., Svoboda, T., Janovec, M. (eds). *Cofola 2019 - Část IX. Atypické podoby trestání ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 7–24.

Skulová, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Skulová, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.

Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

Solnař, V. et al. *Systém českého trestního práva. Část II. Základy trestní odpovědnosti*. Praha: Novatrix, 2009.

Šámal, P. et al. *Trestní právo hmotné*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

Šámal, P. et al. *Trestní zákoník*. Praha: C. H. Beck, 2012.

Vedral, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. 2017, č. 7, s. 411–446.

Veselá, J. Příspěvek k pojmu trestního bezpráví [online]. *Národní právní dědictví*. 1933 [cit. 9. 2. 2021]. <https://bit.ly/2NfFeyz>

POUŽITÉ ZDROJE

Vojáček, L., Schelle, K., Knoll, V. *České právní dějiny*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.

Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

Weyr, F. *Československé právo správní. Část obecná*. Brno: Právník, 1922.

Zedníček, M. *Kodex kanonického práva*. Praha: Zvon, 1994.

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 41 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1960–1964* [cit. 11. 12. 2020].
https://www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky/t0041_01.htm

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 228 [online]. *Česká národní rada 1986–1990* [cit. 11. 12. 2020].
https://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0228_01.htm

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 410 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2006–2010* [cit. 11. 12. 2020].
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=410&CT1=0>

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 471 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020].
https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0471_01.htm

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 472 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020].
https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0472_01.htm

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 484 [online]. *Národní shromáždění republiky Československé 1948–1954* [cit. 11. 12. 2020].
https://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0484_01.htm

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017* [cit. 11. 12. 2020].
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 929 [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017* [cit. 11. 12. 2020].
<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>

Formalismus zvítězil nad zdravým rozumem, konstatoval ombudsman [online]. *Advokátní deník online*. 7. 2020 [cit. 11. 12. 2020].

<https://advokatnidenik.cz/2020/07/31/formalismus-zvitezil-nad-zdravym-rozumem-komentoval-rozhodnuti-uradu-ombudsman/>

Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2020.

Informace o nehodovosti na pozemních komunikacích v roce 2020 [online]. *Policie České republiky* [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/35NKcZL>

Knihá práw nad přečiněnjmi hrdelnjmi a těžkými řádu Městského, (totiž Policye) přestupky.. Vídeň: J. T. Grozný z Trattnerůw, 1804.

Konzumace alkoholu v dětství negativně ovlivňuje vývoj mozku a inteligenci a podporuje závislost [online]. *Novinky.cz*. 5. 2019 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.novinky.cz/zena/deti/clanek/negativni-dopady-alkoholu-na-vyvoj-deti-a-mladistvych-40281865>

Neekologické pálení trenek? Inspekce zahájila s Hradem přestupkové řízení [online]. *Seznam Zprávy*. 8. 2018 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/neekologicke-paleni-trenek-inspekce-zahajila-s-hradem-prestupkove-rizeni-53803>

Práva wsseobecná nad Prowiněnjmi, a gich Trestmi [online]. *provenio.net*. 1787 [cit. 9. 12. 2020]. <https://bit.ly/3oDteo9>

Speed management: a road safety manual for decision-makers and practitioners [online]. *World Health Organizaton*. 2008 [cit. 11. 12. 2020]. <https://bit.ly/3vE5682>

Speeding: what is the “10% plus 2” rule and what does it mean? [online]. *roadlawbarristers.co.uk*. 8. 2016 [cit. 11. 12. 2020]. <https://www.roadlawbarristers.co.uk/speeding-what-is-the-10-plus-2-rule-and-what-does-it-mean/>

Příloha A Seznam rozhodnutí správních orgánů

Obce s rozšířenou působností

- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 3. 12. 2019, čj. MUKO-LIN/OZPZ 119526/19-stan
- příkaz Magistrátu města Opavy ze dne 4. 1. 2020, čj. MMOP 134/2021
- rozhodnutí Magistrátu města Opavy ze dne 28. 7. 2020, čj. MMOP 82881/2020
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 1. 10. 2020, čj. METAB 53781/2020/OD/MSar
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 2. 10. 2020, čj. METAB 54042/2020/OD/MSar
- příkaz Městského úřadu Kolín ze dne 8. 12. 2020, čj. MUKO-LIN/OZPZ 125421/20-pro
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 15. 1. 2021, čj. METAB 2728/2021/OD/MSar
- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 15. 2. 2021, čj. MUKO-LIN/OZPZ 14728/21-mel
- příkaz Městského úřadu Kolín ze dne 15. 2. 2021, čj. MUKO-LIN/OZPZ 14730/21-mat
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 23. 3. 2021, čj. P2021 377/2021
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 12. 4. 2021, čj. P2021 514/2021
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 15. 4. 2021, čj. P 533/2021 Zn
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 16. 4. 2021, čj. P 488/2021-PIL
- rozhodnutí Magistrátu města Opavy ze dne 29. 4. 2021, čj. MMOP 49655/2021
- rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 29. 4. 2021, čj. MUZN 66766/2021
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 3. 5. 2021, čj. METAB 24767/2021/OD/MSar

- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 3. 5. 2021, čj. P 543/2021 Zn
- příkaz Městského úřadu Znojmo ze dne 5. 5. 2021
- rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 7. 5. 2021, čj. MUZN 71890/2021
- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 10. 5. 2021, čj. MUKOLIN/OD 42097/21-pel
- příkaz Městského úřadu Tábor ze dne 10. 5. 2021, čj. P 690/2021-PIL
- rozhodnutí Městského úřadu Litoměřice ze dne 11. 5. 2021, čj. MULTM/0031377/21/PT/JKo
- rozhodnutí Městského úřadu Litoměřice ze dne 12. 5. 2021, čj. MULTM/0031670/21/PT/JKo
- příkaz Městského úřadu Litoměřice ze dne 13. 5. 2021, čj. MULTM/0032249/21/DOPPŘ/JKo
- příkaz Městského úřadu Znojmo ze dne 13. 5. 2021
- rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 13. 5. 2021, čj. MUZN 74269/2021
- rozhodnutí Městského úřadu Litoměřice ze dne 14. 5. 2021, čj. MULTM/0032423/21/PT/JKo
- rozhodnutí Magistrátu města Opavy ze dne 15. 5. 2021
- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 17. 5. 2021, čj. MUKOLIN/OD 44639/21-kuti
- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 17. 5. 2021, čj. MUKOLIN/OD 36745/21-huj
- příkaz Městského úřadu Litoměřice ze dne 17. 5. 2021, čj. MULTM/0032896/21/PT/SFi
- rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 18. 5. 2021, čj. MUZN 77942/2021
- příkaz Městského úřadu Znojmo ze dne 19. 5. 2021
- rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 20. 5. 2021, čj. MUKOLIN/OD 39347/21-huj
- příkaz Magistrátu města Opavy ze dne 20. 5. 2021
- příkaz Městského úřadu Litoměřice ze dne 21. 5. 2021, čj. MULTM/0034256/21/DOPPŘ/PZe
- příkaz Městského úřadu Litoměřice ze dne 21. 5. 2021, čj. MULTM/0034422/21/DOPPŘ/PLe
- příkaz Městského úřadu Litoměřice ze dne 25. 5. 2021, čj. MULTM/0035106/21/DOPPŘ/JRe

POUŽITÉ ZDROJE

- příkaz Magistrátu města Opavy ze dne 26. 5. 2021, čj. 19764/2020/PRES

Česká národní banka

- usnesení České národní banky ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Sp/2020/372/573
- usnesení České národní banky ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. Sp/2019/539/573
- usnesení České národní banky ze dne 4. 1. 2021, sp. zn. Sp/2020/336/573
- usnesení České národní banky ze dne 12. 1. 2021, sp. zn. Sp/2020/447/573
- usnesení České národní banky ze dne 1. 3. 2021, sp. zn. Sp/2020/371/573
- usnesení České národní banky ze dne 1. 3. 2021, sp. zn. Sp/2020/76/573
- usnesení České národní banky ze dne 11. 3. 2021, sp. zn. Sp/2020/399/573
- usnesení České národní banky ze dne 22. 3. 2021, sp. zn. Sp/2021/32/573
- usnesení České národní banky ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. Sp/2020/270/573
- usnesení České národní banky ze dne 16. 4. 2021, sp. zn. Sp/2020/417/573

Krajská ředitelství policie

- příkaz Územního odboru Česká Lípa ze dne 3. 3. 2021, č. CL-14/2021
- rozhodnutí Územního odboru Česká Lípa ze dne 15. 3. 2021, č. CL-15/2021
- rozhodnutí Územního odboru Česká Lípa ze dne 15. 3. 2021, č. CL-16/2021
- rozhodnutí Územního odboru Sokolov ze dne 16. 3. 2021, č. 28/2021
- rozhodnutí Územního odboru Česká Lípa ze dne 16. 3. 2021, č. CL-22/2021
- příkaz Krajského ředitelství policie Libereckého kraje ze dne 17. 3. 2021, č. 42/2021

- rozhodnutí Územního odboru Česká Lípa ze dne 17. 3. 2021, č. CL-21/2021
- rozhodnutí Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje ze dne 24. 3. 2021, č. 5/2021
- rozhodnutí Územního odboru Karlovy Vary ze dne 30. 3. 2021, č. 8/2021
- rozhodnutí Územního odboru Sokolov ze dne 7. 4. 2021, č. 56/2021
- rozhodnutí Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje ze dne 15. 4. 2021, č. 17/2021
- rozhodnutí Územního odboru Cheb ze dne 16. 4. 2021, č. 9/2021
- vzhledem k anonymizaci všech identifikačních údajů mohou následujících 12 rozhodnutí uvést pouze souhrnně (6 x rozhodnutí Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, 2 x příkaz Krajského ředitelství policie Kraje Vysočina, 1 x rozhodnutí Územního odboru Pelhřimov, 1 x rozhodnutí Územního odboru Havlíčkův Brod, 1 x příkaz Územního odboru Žďár nad Sázavou, 1 x příkaz Územního odboru Jihlava)

Krajská vojenská ředitelství

- příkaz Krajského vojenského ředitelství Zlín ze dne 6. 5. 2019
- příkaz Krajského vojenského ředitelství Zlín ze dne 28. 6. 2019
- rozhodnutí Krajského vojenského ředitelství Zlín ze dne 20. 2. 2020

Vojenské útvary

- rozhodnutí Vojenského útvaru 4428 Hranice ze dne 24. 4. 2018
- rozhodnutí Vojenského útvaru 4428 Hranice ze dne 15. 11. 2019
- rozhodnutí Vojenského útvaru 4428 Hranice ze dne 25. 11. 2019
- rozhodnutí Vojenské útvaru 1824 Žatec ze dne 7. 4. 2020
- rozhodnutí Vojenské útvaru 1824 Žatec ze dne 25. 2. 2021
- rozhodnutí Vojenské útvaru 1824 Žatec ze dne 31. 5. 2021

Ministerstva

- rozhodnutí Ministerstva dopravy v právní moci od 24. 3. 2018, čj. 2/2017-600-KK/12
- 5 x písemná výtka Ministerstva financí (bližší identifikační údaje anonymizovány)

Věznice

- 2 x rozhodnutí Věznice Břeclav (bližší identifikační údaje anonymizovány)
- 3 x záznam o kázeňském přestupku Věznice Břeclav (bližší identifikační údaje anonymizovány)
- 5 x rozhodnutí Věznice Pardubice (bližší identifikační údaje anonymizovány)

Obce s rozšířenou působností – pořádkové pokuty

- rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 18. 7. 2013, čj. SUSD/7120/040785/13-Há
- rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 29. 7. 2014, čj. SUSD/7120/189915/13-Há
- rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 14. 10. 2014, čj. SUSD/7120/067993/13-Há
- rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 21. 6. 2018, čj. SML/152883/2018/OSC/PREST/Mas
- rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 26. 6. 2018, čj. SML/156726/2018/OSC/PREST/Doc
- rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 28. 6. 2018, čj. SML/159047/2018/OSC/PREST/Voh
- rozhodnutí Magistrátu města Olomouc ze dne 4. 10. 2018, čj. SML/237932/2018/OSC/PREST/Spa
- rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 17. 10. 2019, čj. SUSD/7120/070966/19-Há
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 2. 2. 2021, čj. OSA/P-541/20-A/43
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 3. 5. 2021, čj. OSA/D-1192/21/18
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 3. 5. 2021, čj. OSA/D-1146/21/17
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 5. 2021, čj. OSA/D-1112/21/15
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 5. 2021, čj. OSA/D-1114/21/14
- rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 5. 2021, čj. OSA/D-1265/21/18

Použité zdroje

- 3 x rozhodnutí Magistrátu města Liberec (identifikační údaje anonymizovány)