

Úskalí a kuriozity nového přestupkového zákona

Pavel Vetešník

Vztah zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich k trestněprávním předpisům

Starý zákon o přestupcích, byl v zásadě úplnou kodifikací obecné části přestupkového práva a další podmínky odpovědnosti za přestupky a skutkové podstaty přestupků a sankce za ně ukládané, byly obsaženy v jiných zákonech upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích. Ačkoliv zákon o přestupcích hmotněprávní úpravu podmínek odpovědnosti za přestupek obsahoval, taková **úprava byla nedostatečná** a bylo zapotřebí **využití analogie trestního práva**.

Jiné správní delikty postrádaly obecnou právní úpravu a právní úprava jiných správních deliktů v jiných zákonech **neobsahovala všechny potřebné hmotněprávní instituty**. Chybělo vymezení pojmu správního deliktu, právní úprava podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný právnickou, popř. podnikající fyzickou osobou, a dále neexistovala právní úprava okolností vylučujících protiprávnost, právní úprava zániku odpovědnosti za správní delikt a právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání.

Chybějící hmotněprávní instituty vyvolávaly v praxi **vážné problémy při aplikaci** jednotlivých skutkových podstat. Jedním z řešení bylo využití **analogie zákona o přestupcích** (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55, č. 2291/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008–67), popřípadě **analogie trestního práva**.

Vztah správních deliktů a trestných činů před rekodifikací správního trestání x kategorie správních deliktů je **kategorií trestního práva v širším slova smyslu**, a proto je třeba trvat na **jednotě trestání za trestné činy a správní delikty** a při posuzování odpovědnosti za správní delikty tak měly být **přiměřeně použity pravidla a principy trestního práva** (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008–46, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008–67, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 35/2008–51).

Trestnost správních deliktů se **řídí obdobnými principy** jako trestnost trestných činů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS)

Aplikace zásad a principů trestního práva ve správním řízení tedy není samoučelná, nýbrž jde o **promítnutí garancí zajišťujících spravedlnost** v trestních věcech vytvořených v průběhu dlouhého vývoje trestního práva i do oblasti správního trestání. Trestní právo a správní trestání **slouží obdobnému účelu** a **hranice** mezi oběma **je proměnlivá v čase** a do značné míry nahodilá s tím, že neplatí pravidlo, že by v oblasti správního trestání hrozily méně přísné postihy než v trestním řízení soudním.

Správní trestání **postrádalo komplexní právní úpravu**, která by analogicky jako v oblasti trestního práva materii systematicky kodifikovala a zakotvovala záruky spravedlnosti (rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 7. 2. 2014 č.j. 4 Ads 123/2013-23).

Bylo tak v zájmu **zachování právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu**, aby se rozhodovací praxe v oblasti správního trestání **bezdůvodně neodchylovala** od základních principů platných v trestním právu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46).

Správní trestání bylo považováno za trestní řízení svého druhu, a proto platilo, že **rozhodnutí o jiných správních deliktech** bylo **rozhodnutím trestního charakteru** (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2013, čj. 3 A 161/2010-31).

Trestání za správní delikty tak muselo podléhat **stejnému režimu** jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu bylo třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytovaly obviněnému z trestného činu (srov. rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77).

Ačkoli rozdělení protiprávních skutků na správní delikty a trestné činy bylo především politickým rozhodnutím a celá řada principů „malého“ i „velkého“ trestního práva bylo společných, **nešlo libovolně instituty obou systémů kombinovat**, protože řízení v každém ze systémů bylo upraveno svébytným procesním předpisem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, čj. 3 A 91/2013-106).

Ačkoliv trestní právo a právo ovládající správní trestání vycházelo ze stejných, resp. společných principů, nešlo z toho však dovozovat, že by se **bez dalšího** ve správním trestání měla **uplatňovat pravidla trestního práva hmotného**, resp. že by pravidla trestního práva hmotného měla být ve správním trestání absolutizována, čímž by se **rozdíly mezi trestním právem a správním právem prakticky setřely** a došlo by i k popření důvodu, proč nejsou společensky jen škodlivá (nikoli nebezpečná) protiprávní jednání kriminalizována (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, čj. 6 As 194/2017-58).

Výše uvedené závěry o přiměřeném použití pravidel a principů trestního práva tak **neznamenaly**, že bylo možné postupovat **explicitně podle trestněprávních předpisů**, což by z podstaty věci ani nebylo možné, neboť trestní soudnictví a soudní trestání nelze ztotožňovat se správním řízením a správním trestáním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68).

Použití analogie ve správním trestání je přípustné pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, **určitou otázkou vůbec neřeší**, nevede-li takový výklad k **újmě účastníka řízení** a ani k **újmě na ochraně hodnot**, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68).

Nutnost aplikovat pravidla a principy trestního práva tak vyplývalo z obecné potřeby použít **ve prospěch obviněného** analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem **k neexistenci jednotného kodexu správního trestání** v českém právním řádu **nebyly výslovně upraveny některé základní zásady a instituty**, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS).

Použití analogie práva nebo zákona v oblasti správního trestání tak šlo **jen v omezeném rozsahu a ve prospěch účastníka řízení**. Užitím principů trestního práva tak nemělo dojít k újmě účastníka řízení nebo k újmě na hodnotách, které byly sledovány zákonem. **Zákaz užití analogie v neprospěch účastníka**, směřoval primárně k tomu, aby nebyly svévolně rozšiřovány podmínky odpovědnosti za správní delikty, které nebyly za protiprávní výslovně označeny, aby nebyly svévolně rozšiřovány sankce, či ochranná opatření, které bylo možné za správní delikt uložit, nebo aby účastníkům řízení nebyla upírána procesní práva, která jim přiznával zákon (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014-39).

Nejvyšší správní soud tak při trestání správních deliktů např. připustil pravidla a principy trestního práva pro definování **trvajících, pokračujících a hromadných správních deliktů** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 Afs 87/2008-139), pro **vyloučení souběhu** správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro použití **krajní nouze** jako stavu vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS),

pro využití institutu trestního práva **zahlázení odsouzení** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 82/2010-55, č. 2291/2011 Sb. NSS), pro použití **principu časové působnosti** (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2017, čj. 10 A 194/2013-63), pro použití zásady umožňující **retroaktivní působení zákona ve prospěch pachatele** (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46), pro posuzování, zda více správních deliktů bylo spácháno **v jednočinném nebo vícečinném souběhu** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 As 5/2009–80),

pro využití **skutkových a právních omylů** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, čj. 9 As 93/2014-27), pro použití principu **presumpce nevinny** (in dubio pro reo) a z něho vyplývající povinnosti rozhodovat v pochybnostech ve prospěch obviněného z přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 9 As 120/2011-166).

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich by měl **zajistit jednotnou a komplexní právní úpravu** základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich navazuje na hmotněprávní a procesněprávní úpravu **předchozího zákona o přestupcích**, přebírá některé **instituty trestního práva** hmotného a procesního a kodifikuje některé **závěry**, k nimž **dospěla soudní judikatura**.

Příkladem těchto **hmotněprávních institutů** je ustanovení: o trestnosti pokusu přestupku, která bude možná jen v případech stanovených zvláštními zákony; o definici pokračujícího přestupku, trvajících a hromadného přestupku; o definici spolupachatele, organizátora, návodce a pomocníka; o skutkovém a právním omylu; rozšiřující okruh okolností vylučujících protiprávnost o svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně nebo ustanovení o podmíněném upuštění od uložení správního trestu.

I přesto je však otázkou, zda a jakým způsobem přistupovat k trestněprávním předpisům po rekodifikaci správního trestání, tedy zda i nadále bude připuštěna analogie ve prospěch pachatele přestupku, protože nikoliv všechny hmotněprávní a procesněprávní instituty trestního práva byly do zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich převzaty.

Jak již bylo uvedeno výše, soudní judikaturou byla analogie z trestního práva ve prospěch obviněného připuštěna ve správním trestání mimo jiné **z důvodu neexistenci jednotného kodexu správního trestání**. Proto až správní praxe a soudní judikatura ukáže vývoj v tomto vztahu.

Časová působnost

Odpovědnost za přešupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáčení přešupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přešupku příznivější (§ 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich).

Časová působnost vychází ze zásady obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.) a spočívá v tom, že **pozdější zákon nemůže působit zpětně**. Ačkoliv Listina základních práv a svobod výslovně hovoří pouze o trestných činech, **zásady trestního práva se aplikují i pro účely správního práva trestního** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS).

Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, **platí i v řízení o přestupcích** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002, č. 461/2005 Sb. NSS).

Průlom do zákazu retroaktivity, tedy použití pozdějšího zákona, je pouze v případě, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Jedná se o zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, čj. 9 As 7/2008-55).

Důvodem tohoto průlomu je především skutečnost, že pokud společnost některé jednání již nezakazuje a nepostihuje hrozbou správního trestu, **nelze spravedlivě trvat na potrestání pachatele přestupku.** Pokud tedy dojde ke změně právní úpravy a konkrétní přestupek bude ze zákona vypuštěn (jednání bude **dekriminalizováno**), zanikne jeho trestnost a nebude již možné za jeho spáchání pachatele přestupku potrestat. V takovém případě to bude pro pachatele přestupku nejpríznivější. Pokud by nedošlo k vypuštění konkrétní skutkové podstaty, ale pouze ke změně podmínek odpovědnosti za přestupek, musel by správní orgán použít tu právní úpravu, která by byla pro pachatele přestupku příznivější.

Jaký zákon, resp. jeho konkrétní znění je pro pachatele přestupku příznivější při stanovení odpovědnosti za přestupek, je na posouzení příslušného správního orgánu, který to provádí z úřední povinnosti. **Konkrétní zákony se posuzují jako celky, a nikoliv pouze jejich jednotlivá ustanovení.** Nelze tak při stanovení odpovědnosti za přestupek využít z jednoho zákona například ustanovení o druhu správního trestu a z druhého zákona například ustanovení o výměře správního trestu.

Pro pachatele přestupku je příznivější takový zákon, který je v celém rozsahu pro něj výhodnější, tedy s **ohledem na celkový výsledek** uplatnění správněprávní odpovědnosti. Nemusí se vždy jednat **pouze o srovnání výše výměry** správního trestu, ačkoliv to bude nejčastějším případem. Nejprve by se měl posuzovat druh správního trestu, který přichází v daném konkrétním případě podle všech možných úprav v úvahu, přičemž vždy bude nutno zvažovat i konkrétní výměru. Příznivější právní úpravou bude i ta právní úprava, která bude například obsahovat liberační důvody (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 8 Afs 42/2013-94, č. 3318/2016 Sb. NSS).

Srovnání podmínek odpovědnosti, druhů, výměry a okolností ukládání trestů však **nemůže mít jen obecnou, abstraktní povahu**. Správní orgán musí posoudit **celkový výsledek pro konkrétního pachatele, za konkrétních okolností činu**, jinými slovy musí posoudit, jaké by byly tresty při použití různých zákonů jako celku konkrétnímu pachateli uloženy. Pokud by tedy například jeden ze zákonů stanovil sice vyšší horní hranici pokuty, ale zároveň možnost upuštění od potrestání, bude pro pachatele příznivější, jestliže by z konkrétních okolností případu vyplývala možnost o upuštění od potrestání uvažovat.

Rozhoduje-li **krajský soud** ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, **je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod**, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější (**usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46**)

Mimořádné snížení výměry pokuty (§ 44 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich)

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

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

b) je pokuta ukládána za pokus přestupku,

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

d) pachatel spáchal přeštupek, aby odvratil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

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

Zákonodárce při přijímání nové právní úpravy zákona o přestupcích nestanovil žádné nové sazby ukládaných pokut za daný správní delikt, které by pro stěžovatele mohly znamenat přijetí příznivější právní úpravy, ale stanovil **toliko možnost** mimořádného snížení výměry pokuty za zákonem předvídaných podmínek. V daném případě se proto nejednalo o přijetí příznivější právní úpravy, neboť správní orgán rozhodoval v mezích stanovených zákonem; **bylo pak na jeho uvážení**, jakou sankci na základě podkladů vyplývajících ze spisu v zákonem stanoveném rozmezí stěžovateli udělí. Správní orgán **nebyl povinen v rozhodnutí uvést**, proč výměru sankce pod zákonem stanovenou hranicí **neuplatnil** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2018, čj. 8 As 201/2017–39).

Zákon č. 250/2016 Sb. v § 37 **podrobněji vymezuje kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu** (přestupku). Tato kritéria jsou stejně jako v zákoně o přestupcích upravena **demonstrativním výčtem** a zahrnují kritéria uvedená v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Za situace, kdy ustanovení zákona o silničním provozu stanoví trestnost a výši sankce zůstala nezměněna a zákon č. 250/2016 Sb. **pouze podrobnějším způsobem vymezuje kritéria pro uložení pokuty**, Nejvyšší správní soud uzavírá, že zde **není pozdější právní úprava pro stěžovatele výhodnější**. Nebylo proto ani nutné, aby se krajský soud zabýval případným použitím pozdější příznivější právní úpravy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. 4 As 191/2017–35)

Vymezení přestupku a jeho vztah k jiným správním deliktům

Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.

V rámci negativního vymezení přestupku však vztah přestupku k jiným správním deliktům chybí.

Disciplinární delikt

Vztah přestupku k disciplinárním deliktům je nepřímo uveden v § 112 odst. 1, 4 a 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující [§ 76 odst. 1 písm. j) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] a (1) Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující [§ 86 odst. 1 písm. l) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]

Platební a pořádkový delikt

Vymezení vztahu přestupku k těmto deliktům však chybí.

Omyl právní

Kdo při spáchání přestupku neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat. Omylu bylo možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývala pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží.

Omylem se rozumí rozpor, neshoda vědění odpovědného pachatele přestupku. Omyl právní negativní má význam zejména ve vztahu k blanketním skutkovým podstatám přestupku, kdy požadavek konkrétní znalosti právní úpravy může být přísný a ne vždy je možné vycházet z míry zavinění přestupku. Aby se jednalo o negativní právní omyl, tj. omluvitelný omyl, zákon stanoví podmínku, že se nešlo omylu vyvarovat.

... namítal-li stěžovatel, že jednal v důsledku nesprávného poučení v omylu, lze tuto skutečnost zohlednit z hlediska **stanovení formy zavinění**, nikoli z hlediska naplnění materiální stránky přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013, čj. 5 As 76/2011-78).

V posuzovaném případě stěžovatel jakožto řidič (v minulosti dlouhodobý držitel řidičského oprávnění) měl nepochybně jako všichni ostatní řidiči **povinnost se seznámit se zákonem o silničním provozu**. Jím tvrzená nevědomost je **omylem neomluvitelným**, který nemá vliv na jeho zavinění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, čj. 9 As 93/2014-27).

Od právnické osoby (respektive od osob, které za ni jednají) vystupující na trhu s úmyslem vykonávat činnost zaměřenou na dosažení zisku se podle názoru zdejšího soudu dá oprávněně očekávat přinejmenším **obecná představa o pravidlech hospodářské soutěže a z nich vyplývajícího zákazu kartelových dohod**, a to zejména těch, které jsou označovány jako dohody „hard core“, kam patří právě horizontální dohody o přímém určení cen (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2014, čj. 2 Afs 80/2012 89).

V souvislosti se zavedením institutu omylu je zapotřebí rozlišovat tzv. **blanketní skutkovou podstatu přestupku**, jejíž dispozice obecně odkazuje na jinou právní normu nebo na více takových norem určitého druhu (např. podle § 4 odst. 1 a 2 zákona o některých přestupcích se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje, nebo v **obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje**).

Souběžná odpovědnost fyzických a právnických osob

Podle § 20 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich odpovědností právnické osoby za přestupek není dotčena odpovědnost za přestupek fyzických osob jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě a odpovědností za přestupek těchto fyzických osob není dotčena odpovědnost právnické osoby za přestupek (obdobně platí i pro podnikající fyzickou osobu).

Do účinnosti zákona o odpovědnosti za přešupek a řízení o nich **se vycházelo ze soudní judikatury** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, čj. 9 As 50/2008–64, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011–50, č. 2417/2011 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2016, čj. 4 As 117/2016-26 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 As 225/2016–57).

Promlčecí doba ve vztahu ke stavění promlčecí doby

Promlčecí doba činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přešupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč (§ 30 zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich).

Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se pro tenýž skutek vedlo trestní řízení, nebo po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní (obdobně § 41 soudního řádu správního).

Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přešupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přešupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přešupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.

Části lhůty uběhlé před zahájením soudního řízení a po jeho skončení se sčítají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 1 Afs 9/2008–59). **Nastala však změna** rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2018, čj. 8 Afs 76/2017-88?

Kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu

Podle § 12 odst. 1 starého zákona o přestupcích se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

Podle § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména

a) k povaze a závažnosti přestupku (**§ 38**),

b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení,

c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem (**§ 39 a § 40**),

d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,

e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,

Zákonodárce tím nepochybně sledoval dát aplikační praxi **pevnější vodítka a mantinely pro rozhodování**, současně ji však, zřejmě **nechtěně, zatížil**, vzhledem k tomu, že judikatura požaduje, aby se rozhodnutí vypořádalo vždy se všemi kritérii, určujícími výměru konkrétní sankce

Pokud správní orgán I. stupně **označí a odůvodní jen některá kritéria**, z nichž vycházel při stanovení pokuty, a orgán II. stupně ve svém rozhodnutí **výslovně neuvede a dostatečně neodůvodní všechna zbývající kritéria**, jedná se o **vadu řízení** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, čj. 5 A 154/2002, č. 773/2006 Sb. NSS).

Pokud zákonné kritérium, které má být vzato v potaz při ukládání sankce, je z povahy konkrétního posuzovaného případu **neaplikovatelné**, nezbavuje to správní orgán povinnosti v odůvodnění sankčního rozhodnutí **toto kritérium zmínit**; vyloží současně, proč nemohlo být v daném případě aplikováno. Pokud tak neučiní, jde o **vadu řízení**, která však nutně nemusí vést k závěru o nezákonnosti takového správního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009–97)

Obsahuje-li § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, pouze **příkladný výčet hledisek**, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, pak takováto právní úprava **váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 As 34/2008-54).

Rozhodnutí o uložení pokuty **je nepřezkoumatelné**, je-li výše pokuty odůvodněna **pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty**, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2008, čj. 4 As 51/2007 - 68).

Změnový zákon

Zákonem, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, došlo k provedení nezbytných změn v zákonech obsahující skutkové podstaty přestupků a dosavadní správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Změny se týkaly především terminologického nahrazení pojmu správní delikt pojmem přestupek a nahrazení pojmu sankce pojmem správní trest.

Rovněž došlo k revizi tzv. společných ustanovení, ve kterých se odstranily duplicity a neodůvodněné odchylky vůči obecné úpravě. V jednotlivých zákonech upravujících právní povinnosti zakládající odpovědnost za přešupek však gestoři těchto zákonů, prosadili některé specifické hmotněprávní odchylky této odpovědnosti.

Škodlivost přestupku

Zmíněná legální definice přestupku obsahuje tzv. materiální znak přestupku, kterým je společenská škodlivost činu. Za společenskou škodlivost činu se považuje porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem a při zkoumání odpovědnosti za přestupek je správní orgán povinen zjišťovat naplnění jeho materiální stránky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 As 4/2013–26).

Podle § 270 odst. 1 zákona zadávání veřejných zakázek se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.

Důvodová zpráva ke změnovému zákonu k tomu uvádí: „**Materiálně-formální pojetí** se pro oblast zadávání veřejných zakázek **nejeví jako zcela vhodné**. Společenská škodlivost je u těchto přestupků dána již **samotným naplněním skutkové podstaty přestupku**. V případě, že by konkrétní společenská škodlivost protiprávního jednání nedosahovala ani minimální hranice typové škodlivosti, nebyl by dán veřejný zájem na jeho stíhání. Proto se upravuje **vyvratitelná právní domněnka** spočívající v tom, že se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, **je společensky škodlivý**.“

S ohledem na charakter této odchylky jako vyvratitelné právní domněnky se správní orgán bude stejně muset v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s případnou námitkou účastníka řízení o neexistenci společenské škodlivosti jeho jednání.

Zavinění

Podle § 13 odst. 1 zákona o přestupcích obecně platí, že fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.

Na rozdíl od odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za přešupek, kdy se jedná o **odpovědnost objektivní** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 4 As 28/2006, č. 1658/2008 Sb. NSS) s možností zprošštění se odpovědnosti (liberace), se v případě fyzické osoby jedná o **odpovědnost subjektivní**, tj. odpovědnost za zavinění.

Zákon o silničním provozu v § 125f odst. 3 stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přešupek podle § 125f odst. 1 **se nevyžaduje zavinění**. Ačkoliv se k odpovědnosti za přešupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu v případě provozovatele vozidla fyzické osoby nevyžaduje zavinění, stanoví zákon o silničním provozu v § 125f odst. 6 **liberační důvod** ke zprošnění se odpovědnosti za tento přešupek.

Provozovatel vozidla tak za tento přešupek **neodpovídá, jestliže prokáže**, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

Zákon o zadávání veřejných zakázkách v § 270 odst. 2 stanoví, že k odpovědnosti fyzické osoby za přešupek podle tohoto zákona **se nevyžaduje zavinění**. Důvodová zpráva ke změnóvému zákonu k tomu uvádí: „Odpovědnost zadavatelů (právníckých osob, fyzických osob podnikajících i nepodnikajících) je postavena na principu objektivní odpovědnosti, tedy bez ohledu na jejich zavinění. Pro zachování stávajícího stavu se proto **vylučují ustanovení o zavinění fyzické osoby, aby se tak neohrozila vymahatelnost práva v citlivé oblasti, jakou je zadávání veřejných zakázek.**“.

I v tomto případě zákon o veřejných zakázkách pro takovou fyzickou osobu stanoví **liberační důvod** ke zproštění se odpovědnosti za přešupek, a fyzická osoba za přešupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přešupku zabráníla.

Důvodová zpráva k tomu uvádí: „V této souvislosti se zakotvují zvláštní liberační důvody, jejichž prokázáním se fyzická osoba může odpovědnosti zprostit. Přitom lze vycházet z toho, že i nepodnikající fyzická osoba, která se stane zadavatelem, **je kvalifikovaným subjektem, na který je možné klást zvýšené nároky.** Z těchto důvodů se rovněž **vylučují ustanovení o nepřičetnosti,** která by narušovala princip objektivní odpovědnosti.“.

Domnívám se, že posuzovaná odchylka je nevhodná, protože tradiční odpovědnost fyzické osoby za přešupek je konstruována jako odpovědnost subjektivní. Výše uvedenou odchylkou se tak správní trestání navrácí ke kategorii jiného správního deliktu fyzické (nepodnikající) osoby, což již před účinností zákona o přešupcích bylo považováno za přežitok a za problematické. S ohledem na zavedené liberační důvody pro tuto odchylku může vyvstávat otázka, zda se odpovědnost za přešupek takové osoby má posuzovat jako odpovědnost za přešupek fyzické osoby nebo odpovědnost za přešupek právnícké (podnikající fyzické) osoby.

Nejvyšší správní soud dovozuje, že i v tomto posuzovaném případě, kdy je stěžovatelka stíhána za porušení povinností, jehož se měla dopustit jako osoba samostatně výdělečně činná, je tzv. **deliktní způsobilost stěžovatelky předpokladem pro její stíhání** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 4 Ads 67/2010-111).

Je však otázkou, jaký bude vývoj soudní judikatury po provedené rekodifikaci správního trestání, když podmínky odpovědnosti podnikající fyzické osoby budou kodifikovány.

Jestliže žalobce v době, kdy byl podnikající fyzickou osobou, spáchal správní delikt, za který byl následně postižen, bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, přestože již v době vydání rozhodnutí žalobce živnostenské oprávnění nevlastnil. Co do subjektivity se vždy jedná o jeden právní subjekt, tj. fyzickou osobu žalobce (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2013, čj. 5 A 8/2010-30).

Děkuji za pozornost