



NVV06K Diskreční pravomoc veřejné správy povinně volitelný předmět

17.3.2023

4.téma

**Správní uvážení ve správním trestání.
Specifika právní úpravy a přezkoumání.**

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.



Správní trestání

= *součástí pravomoci* správních orgánů.

Avšak jde o pravomoc trestní povahy, jež má specifické nároky, zejména z pohledu ochrany práv účastníků.

Delikty zde neprojednávají (nezávislé) soudy, ale správní orgány.

Když správní orgány vykonávají tuto činnost, jde o:

- a) **uplatnění** odpovědnosti za správní delikty = **správně právní odpovědnosti**,
- b) **výkon veřejné správy** (trestní pravomoc pro podmínky a potřeby veřejné správy), nebo také
- c) **výkon trestního oprávnění** (trestání je z řady důvodů místo soudů svěřeno veřejné správě).

Správní trestání

- **NSS** (sp. zn. 6 A 126/2002, 461/2005 Sb. NSS) „*také trestání ze správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.*“
- **NSS** (sp. zn. 8 Afs 17/2007, 1338/2007 Sb. NSS) „*trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.*“

Analogie TP ustanovení :

při neexistenci úpravy ve správním právu - ovšem pouze a zejména ve prospěch obviněného, či k ochraně legitimního veřejného zájmu.

(na základě judikatury – např. v případě tzv. absorpční zásady (NSS, sp. zn. 6 As 57/2004, 772/2006 Sb. NSS), nebo institutu zahlazení (NSS, sp. zn. 8 As 82/2010, 2291/2011 Sb. NSS).

+ specifické požadavky procesu trestního.

Významné zejména *zajištění práva obviněného na obhajobu.*

Zásady trestání (obecné)

/+ níže zásady procesní/:

- *presumpce nevinny* (§ 69 odst. 1),
- *ne bis in idem* (§ 77, část. § 76, § 86 odst. 4, § 100),
- *zákaz reformationis in peius* (§ 98 odst. 2, § 90 odst. 3 – odpor),
- *subsidiarita a přiměřenost trestání* (obecně - ukládání trestů, včetně § 44 odst. 1 písm. a),
§ 42, § 43, také §§ 56, § 59 – mladiství, § 76 odst. 5, § 86 odst. 5, a další /- odklony/ - zejm. narovnání - § 87, § 99 odst. 1).

Správní delikty (členění od 1.7.2017) :

1. Přestupky (pojmenované a výslovně označené - § 5)

jimiž dle z.č.250/2016 Sb. jsou:

A. delikty *fyzických osob* na základě *zavinění*

(do 30.6.2017 v z.č. 200/1990 Sb., o přestupcích – Od 1.7.2016 zrušen.)

B. správní delikty *právnických osob*

C. správní delikty *podnikajících fyzických osob*

(B. + C. - do 30.6.2017 ve *zvláštních zákonech*).

2. *Mimo tento režim* zůstávají:

- *disciplinární delikty, pořádkové delikty, platební delikty.*

Společné pro správních delikty:

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

= Nutnost zabývat se také **společenskou škodlivostí** (nebezpečností).

Srov. např. s opětovným zařazením „**domluvy**“) - z.č. 285/2018 Sb. – k § 91 ZOOP /+ § 125c odst.7 z.č 361/2000 Sb./

„Reforma“ (spíše kodifikace) *správního trestání* :

Platná **právní úprava**:

1. Zákon č. **250/2016 Sb.**, o odpovědnosti **za přestupky** a řízení o nich:
= **obecná právní úprava** *správního trestání* po stránce **hmotněprávní**,
a **procesní** (s podpůrnou působností *správního řádu*).
1. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích („**obecné**“ a „**zbytkové**“
skutkové podstaty),
2. **Zvláštní zákony** obsahující **skutkové podstaty** na jednotlivých úsecích VS
+ **event. další odlišnosti** od obecné úpravy.
K nim se vztahuje „**změnový zákon**“ – č. **183/2017 Sb.** (252 částí, vč.
změny spr. řádu).

Přehled („mapa“) úpravy správního trestání

Hmotně právní problematika	Procesně právní problematika
1) Zákon č. 251/2016 Sb., nebo jiný zvláštní zákon (skutková podstata, správní trest, event. lhůty,...)	1) zvláštní zákon (věcná příslušnost, event. lhůty)
2) Zákon č. 250/2016 Sb.	2) Zákon č. 250/2016 Sb.
3) <i>Analogie s TZ, zásady, ...</i>	3) Správní řád č. 500/2004 Sb. (§ 1 odst. 2)
	4) <i>Analogie s TR, zásady, ...</i>

Skutkové podstaty **přestupků** zařazený:

1. Zákon č. 251/2016 Sb., obsahuje **některé skutkové podstaty přestupků**, které nebylo možno přesunout do zvláštní zákona upravujícího povinnost, která má být porušena (*lex specialis 1*)
 2. **Zvláštní zákony (*lex specialis 2*)** - správní delikty v nich musely být „přejmenované“ na přestupky (případně § 112).
 1. i 2. - Mohou vyloučit či upravit obecná ustanovení obecného zákona.
- (POZN.: Zákon č. 250/2016 Sb. neobsahuje žádnou skutkovou podstatu přestupku).

*Nadále nutno u (všech) přestupků rozlišovat
znaky skutkové podstaty:*

- Objekt
- Objektivní stránka
- Subjekt
- Subjektivní stránka (vždy a pouze tam, kde je vyžadováno **zavinění**).

Základ právní úpravy: ***Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.***

Zahrnuje úpravu:

- ***Hmotněprávní*** – v ***obecné části*** (základy odpovědnosti za přestupek - § 5 až 59),
- ***Procesní*** (*řízení o přestupcích* - § 60 až 102) – zde speciality oproti obecné úpravě ve správním řádu,
- *Vymezení působnosti zákona*: časové, územní a osobní

Systematika zákona č. 250/2016 Sb.

- ČÁST PRVNÍ - **OBECNÁ USTANOVENÍ** (§ 1 - § 4)
- ČÁST DRUHÁ - **ZÁKLADY ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK** (§ 5 - § 59)
 - HLAVA I - *SPOLEČNÁ USTANOVENÍ PRO FYZICKOU OSOBU, PRÁVNICKOU OSOBU A PODNIKAJÍCÍ FYZICKOU OSOBU* (§ 5 - § 12)
 - HLAVA II - ODPOVĚDNOST *FYZICKÉ OSOBY* ZA PŘESTUPEK (§ 13 - § 19)
 - HLAVA III - ODPOVĚDNOST *PRÁVNICKÉ OSOBY* ZA PŘESTUPEK
(§ 20 - § 21)
 - HLAVA IV - ODPOVĚDNOST *PODNIKAJÍCÍ FYZICKÉ OSOBY* ZA PŘESTUPEK (§ 22 - § 23)
 - HLAVA V - *OKOLNOSTI VYLUČUJÍCÍ PROTIPRÁVNOST* (§ 24 - § 28)
 - HLAVA VI - *ZÁNIK ODPOVĚDNOSTI* ZA PŘESTUPEK A ODPOVĚDNOST PRÁVNÍHO NÁSTUPCE (§ 29 - § 34)
 - HLAVA VII - *SPRÁVNÍ TRESTY A JEJICH UKLÁDÁNÍ* (§ 35 - § 50)
 - HLAVA VIII - *OCHRANNÁ OPATŘENÍ* (§ 51 - § 54)
 - HLAVA IX - ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ *O MLADISTVÝCH* (§ 55 - § 59)
- ČÁST TŘETÍ - **ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH** (§ 60 - § 102)
- ČÁST ČTVRTÁ - *SPOLEČNÁ, PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ* (§ 103 - § 112)

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – „Obecná část“:

- § 5 – **definice přestupku:**

„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.**“

- **Formálně – materiální pojetí** (rozdíl oproti TZ – zde formální pojetí),
- **Společenská škodlivost.**

(„Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ NSS - sp. zn. 5 As 104/2008)

- **Zavinění - pouze u FO.**

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich:

- **Část druhá - základy odpovědnosti za přestupek /§ 35 až 59/:**

- **Správní tresty a jejich ukládání /§ 35 až § 50/.**

Trest (sankce) je považován za **právní následek spáchání přestupku**.

Druhy správních trestů (pouze zde uvedené + kde SU, tam stanoveny *limitní hodnoty*):

- napomenutí, - *pokuta*, - *zákaz činnosti*, - propadnutí věci,
- *zveřejnění rozhodnutí o přestupku*.
- Lze kombinovat, avšak nelze kumulovat N a P.

Určení druhu a výměry trestu (SU):

- **kritéria** demonstrativní („se přihlédne zejména k“...) – uvedena v § 37, a dále rozvedena:
 - povaha a závažnost přestupku (§ 38),
 - polehčující okolnosti (§ 39),
 - přitěžující okolnosti (§ 40).
 - Pravidla ukládání trestů za více přestupků ve společném řízení (§ 41) – zásada absorpce.
 - + **zde SU pro event. asperaci (zprůsnění)** (odst.2).

SU v případě:

- **podmíněného upuštění** od uložení trestu (§ 42),
- **upuštění** od uložení (§ 43),
- **mimořádného snížení** výměry trestu (§ 44) (leč alespoň jedna pětina dolní hranice sazby)..

Další možná opatření (ve SU):

– **Ochranná opatření** /§ 51 až 54/:

- omezující opatření,
- zabránění věci, resp. náhradní hodnoty.

Stanoveny limity, podmínky pro uložení.

– **Specificky: zvláštní ustanovení o mladistvých** /§ 55 až 59/:

- Specifika při ukládání – kritéria (co nejméně ohrozit další vývoj),
- upuštění od uložení trestu.

Určení druhu a výměry správního trestu

Působí zde *zásady správního uvážení*, a jeho *limity (meze) a hlediska*.

Významně ovlivňováno *judikaturou*:

- *nutno respektovat vázanost základními principy* správního rozhodování (NSS sp.zn. 8 As 5/2005),
- rozhodnutí musí být *přezkoumatelné*, tj. odůvodnění musí obsahovat potřebné údaje ve vztahu k podstatným okolnostem a důvodům (NSS sp. zn 3 As 24/2004),
- pokuta může být i *ojediněle a nebývale vysoká*, pokud je to odůvodněno výjimečností znaků a okolností daného případu (NSS sp.zn. 7 As 1 88/2012),
- pokuta však nesmí být „*likvidační povahy*“ (NSS sp.zn. 7 As 188/2012).
- ke *změně ustálené rozhodovací praxe /ÚOHS/* (NSS sp.zn. 1 Afs 58/2009-541).

Zásady správního trestání (procesní)

(jak jsou nastaveny v ZOP):

- **presumpce nevin** (§ 69 odst. 2)

- **in dubio pro reo** (dtto),

- **ne bis in idem** (bylo rozhodnuto, či se vede trestní řízení /o témže skutku/ - důvod pro odložení věci § 76, či zastavení řízení § 86), jinak ve vztahu k disciplin. řízení. (věc „Zolotukhin“),

- **právo obviněného nevypovídat**, zákaz donucování k výpovědi či k doznání (§ 82 odst. 2),

- **zajištění procesních práv (obecný základ viz s.ř.), včetně práva na obhajobu:**

- jednacím jazyk, tlumočnick (včetně seznámení s obviněním), ústní jednání na požádání obviněného za stan. Podmínek (§ 80 odst. 2), obviněný - jednat sám nebo si zvolit zástupce (ale doručování zmocněnci - § 67), právo klást otázky (účastníci řízení i navzájem - § 82 odst. 3),

Zásady správního trestání (procesní)

- *ústnost* (?) (§ 80),

- *neveřejnost* (§ 49 odst. 2 s.ř.),

- *dvouinstančnost* – dle § 91 s.ř., specificky:

zejm. není koncentrace - přezkum je v plném rozsahu (zákonost a správnost).

+ obecně také v procesních otázkách působí **Základní zásady činnosti SO dle s.ř.** (§§ 2-8):

(zejména *přiměřenost - proporcionalita*/zásahů do práv – trestů, omezujících opatření/,

-*legitimní očekávání – předvídatelnost* (§ 2), a také

- *dobrá správa* (§ 4, § 8 s.ř.), rychlost, materiální pravda, procesní rovnost - § 7,...).

Specialita ZOP, subsidiarita správního řádu

- ✓ ZOP obsahuje *odlišnosti od obecné úpravy správního řízení*.
- ✓ *Subsidiarita správního řádu není v ZOP upravena; plyne z § 1 odst. 2 s.ř.*
- ✓ Změnový zákon, jakož i zvláštní zákony, *mohou obsahovat dílčí procesní odchylky od ZOP.*

Přestupkové řízení = *zvláštní správní řízení*.

Stejně jako ve s.ř. – *stádia řízení*:

x *Předprocesní*, x *Procesní* – od zahájení po stanovené *ukončení* (zde více variant), dále x *Přezkum řádný a mimořádný*, event. x *Exekuce*.

V řízení zohledněno:

U dalších osob vystupujících v řízení /§ 71 a 72/

- Osoba přímo postižená spácháním přestupku – pouze s jejím souhlasem, nastavena procesní práva;
- Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného (důkladněji řešen vztah), úloha OSPOD.
- *+ ochrana osob vystupujících v řízení /nově - §72a/*
- *Ale také nově - nepřípustné zastoupení /§ 72b/ - dle z.č. 417/2021 Sb.*

U postupu před zahájením řízení /§ 73 až 76/

- *Odložení věci* (řízení se nekoná, není překážkou *rei iudicatae*).- § 76:

SU pro případy dostačujícího potrestání v disc. řízení, či u **bezvýznamnosti** event. spr. trestu vedle trest. v TŘ, či u již uloženého postihu za jiný přestupek v jednočinném souběhu.

Řízení o přestupku

Specifika průběhu řízení:

▪ Zahájení řízení :

- ✓ **oficialita:** *z moci úřední – vždy /§ 78/;* oznámením o zahájení podezřelému /§ 78 – musí obsahovat popis skutku a předběžnou právní kvalifikaci/,
- ✓ + *se souhlasem osoby přímo postižené* u stanovených druhů přestupků /§ 79 ZOP, + srov. např. § 7 a 8 z.č.251/2016 Sb./;

▪ Ústní jednání /§ 80/ – *SO může nařídit.*

na požádání obviněného, či poškozeného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv, resp. k posouzení nároku na odškodnění.

Nařídí, i bez požádání – je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci; či jde-li o obviněného mladistvého.

Řízení o přestupku

- **Zajišťovací prostředky:**
 - ✓ **Záruka za splnění povinnosti, i před zaháj. řízení** – pro důvod. podezření, že se obv. bude vyhýbat potrestání či výkonu rozh.... /§ 83/;
- **Přerušeni řízení** - mj. **SO může** v příp., že obviněný není schopen chápat smysl řízení, či v očekávání trestu v TŘ , vedle něhož hrozící je bezvýznamný./§ 85/.
- **Zastavení řízení** /§ 86/ - rozlišení: **důvody věcné**, rozhoduje-li se o meritu věci = překážka věci pravomocně rozhodnuté (usnesením = lze se odvolat),mj. **SO může** v příp., že byl uložen trest v TŘ, vedle něhož hrozí trest bezvýznamný.

Řízení o přestupku

Varianty skončení zahájeného řízení o přestupku:

- - **předáním věci** - orgánu činnému v TŘ, či jinému orgánu u sob dle § 4 odst. 4 a 5, nebo příslušnému SO (§ 64) ,
- **vydáním rozhodnutím**, kterým se obviněný uznává vinným z přestupku (§ 93 odst. 1), či je uznán vinným jako právní nástupce(odst. 2),
- vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání (§ 87, § 93 odst. 3),
- **zastavení řízení** usnesením (§ 86 odst. 1 či 4), či usnesením, které se pouze poznamená do spisu (§ 86 odst. 2).

Řízení o přestupku

Rozhodnutí o přestupku - do právní moci presumpce nevinoty. Kde uznán vinným – *ve výrokové části další náležitosti* oproti rozhodnutí dle s.ř. - zejm. popis skutku, právní kvalifikace, ... (§ 93).

Lhůta pro vydání rozhodnutí – bezodkladně, jinak obecná 60 dnů /§ 94/.

Zkrácená řízení /§ 90 – 92/ - **SO může vydat**:

- **Příkaz** /§ 90, 91/ - tresty, s výjimkou zveřejnění rozhodnutí. Odpor do 8 dnů. Zákaz *ref. in peius*.
- **Příkaz na místě** (**pouze formou pokuty**, „napomenutí“ nelze); příkazový blok /§ 90/

Podmíněno souhlasem. Přezkumné řízení do 6 měsíců /§ 101/. Avšak – „nestačí-li **domluva**“ (z.č. 285/18 Sb.).

Řízení o přestupku

Specifika přezkumu v rámci správního řízení:

Řízení o odvolání /§ 96 až 98/

- právo podat odvolání /§ 96/ - vázáno na (rozsah) účastenství;
- Odvolání má *vždy odkladný účinek, nelze jej vyloučit* (§ 97 odst. 2),
- *neplatí koncentrace řízení* /§ 97/ - na rozdíl od § 82 odst. 4 s.ř.;
- *přezkum v plném rozsahu* /§ 98 odst.1/ - úplná revize, na rozdíl od § 89 odst. 2 s.ř.;
- *zákaz reformace in peius* /ibid odst. 2/;
- *beneficium cohaesionis* – akceptovaný důvod odvolání prospívá též jinému úč. /ibid odst. 3/.

Řízení o přestupku

Postupy po právní moci:

- **Nové rozhodnutí /§ 99/:** - upuštění od zbytku trestu zákazu činnosti (SU),
 - zrušení podmíněného upuštění od uložení trestu;

Soudní přezkum:

ve **správním soudnictví** (z.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní)

– **žaloba proti rozhodnutí** ke krajskému soudu, a event. **kasační stížnost** – k Nejvyššímu správnímu soud.

Obecně pravomoc založena v § 2 s.ř.s.

§ 65 – **žalobní legitimace, u trestání specificky** (odst. 3):

„Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.“

V tzv. plné jurisdikci:

§ 77 – dokazování:

(2) V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

+ přezkum trestů uložených za správní delikty:

§ 78 odst. 2 s.ř.s. – **moderační právo soudu** (rozhoduje tedy namísto správního orgánu):

„Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí (*obecné – dle odst.1*), ale trest byl *uložen ve zjevně nepřiměřené výši*, **upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených**, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním *v nikoliv zásadních směrech doplnil*, a *navrhl-li* takový postup v žalobě *žalobce*.

POZN.: Zákonné meze snížení – souvislost s moderační pravomocí správního orgánu (viz § 44 ZOP).

Literatura:

- Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018.
- Kočí, R. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů. Praha: Leges, 2017.
- Jemelka L., Vetešník P., Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích: komentář, C. H. Beck, 2020.
- Kučerová H., Horzinková E. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017.
- Bohadlo D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich - komentář. Wolters Kluwer. 2018
- Prášková, H. Přestupkové právo. Praha: Leges, 2022.
- Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013.

Děkuji za pozornost.