

Dny práva 2012 – Days of Law 2012

Část IV. - Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání

Masarykova univerzita

Brno, 2013

ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH PRÁVNICKÝCH OSOB

JOZEF BANDŽAK

Fakulta bezpečnostního managementu Policejní akademie České republiky v Praze

Abstract in original language

Článek se zaměřuje na vysvětlení podstaty řízení o správních deliktech právnických osob. První část příspěvku se věnuje teoretickým základům právnických osob. V další části příspěvku jsou vysvětleny teoretické základy správního trestání a správního řízení. Pozornost je také věnována problémům právní úpravy právnických osob de lege lata a základním právním otázkám de lege ferenda.

Key words in original language

Řízení o správních deliktech; právnická osoba; správní trestání; návrhy řešení de lege lata a de lege ferenda.

Abstract

The article focused on explaining the essence of the administrative criminal proceedings of legal persons. The first part of this report deals about on legal persons. The next part describes the theoretical basics of the administrative punishment and of the administrative proceedings. The attention is also paid to problems legal regulation of legal persons de lege lata and legal questions de lege ferenda.

Key words

Administrative criminal proceedings; legal person; administrative punishment; topics de lege ferenda.

1. KONCEPCE PRÁVNICKÝCH OSOB

Právní literatura a právní praxe včetně judikatury se ve většině zemí kontinentální Evropy dlouhodobě potýká s celou řadou nezodpovězených či nejednotně řešených otázek spojených s procesem vzniku, právního uznání, právní existence, místa v právních vztazích právnických osob, jakož i otázek dalších, již dílčí povahy. Řada z nich pramení z nejednotného teoretického konceptu právnických osob jako umělého právního útvaru, přijímaného jednotlivými skupinami či jednotlivými autory těchto názorů.¹

U právnických osob je možné sledovat postupný vývoj směrem k větší abstrakci a vytvoření představy institutu vybaveného vlastnostmi člověka, a to ve spojení s vhodnými společenskými podmínkami. Vzniká tak osoba, která postupně dokázala eliminovat lidi ze své sféry

¹ HURDÍK, J. *Právnícké osoby - Obecná právní charakteristika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999. s. 8.

vlivu. Na jedné straně je dilema vůle skupiny lidských bytostí, která stojí u zrodu právnických osob v jednotlivých historických podobách usilující o podřízení chování právnických osob zájmům a cílům, k nimž byla zřízena. Na straně druhé je dilema vysokého stupně právní samostatnosti, s nímž je právnická osoba uvedena do života. Vybavení právnických osob maximem samostatnosti a nezávislosti na zřizovateli či kontrolních mechanismech je historickou tendencí, jejíž vývoj můžeme sledovat v nejrůznějších obdobích a ve všech civilizovaných státech. Tato potřeba odosobnění a právní konstituování a vybavení potřebným právním potenciálem vyvrcholila v kapitalistickém společenském systému. Tento právní potenciál se zde ve srovnání s osobou fyzickou vyznačuje tendencí k maximalizaci oprávnění a minimalizaci povinností, především odpovědnosti, která je v podmínkách vysoce rizikového kapitalistického podnikání považována za ohrožení iniciativy jednotlivce.²

Právní nauka z hlediska *de lege lata* vymezeného v zákoně č. 40/1964, Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, pracuje se základními pojmy, jako je právní osobnost, osoba v právním smyslu, právní status osoby, způsobilost k právům a povinnostem (právní subjektivita), svéprávnost apod. Z hlediska *de lege ferenda* v nově přijatém zákoně č. 89/2012, Sb., občanský zákoník, nabývajícím účinnosti dnem 1. ledna 2014, nacházíme vymezený institut právní osobnosti v ust. § 15 odst. 1 jako: „způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“ vztahující se nejen k fyzickým osobám, ale i k právnickým osobám, jenž je obsažen zejména ust. § 20 a § 118: „Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“ (§ 20 odst. 1). „Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny, ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“ (§ 20 odst. 2). „Právnická osoba má právní osobnost od svého vzniku do svého zániku“ (§ 118). Obecná právní úprava postavení právnických osob je obsažena v ust. §§ 92 až 360 a násl. ve spojení s ust. §§ 18 až 27.

U právnických osob je právní subjektivita omezena předmětem činnosti, kterou právnická osoba vykonává a bývá označována jako tzv. speciální právní subjektivita proto, že na rozdíl od fyzických osob je právní subjektivita právnických vyjádřena zásadním smyslem a účelem právnických osob vyjadřovat a realizovat specifické zájmy, společné pro skupiny fyzických osob (jedince). Jelikož tyto zájmy neodrážejí zdaleka celé spektrum zájmů fyzických osob, jsou právnické osoby vybaveny pouze částí způsobilostí fyzických osob, které odpovídají účelu právnickou osobou sledovanému. Kromě speciální právní subjektivity je právnická osoba omezena i svojí povahou, která způsobuje, že na rozdíl od fyzických osob nelze

² HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 5.

právníckým osobám obecně přiznat základní práva, která mohou náležet pouze fyzickým osobám, např. právo na zdraví, život, tělesnou integritu etc. Právní subjektivitu má právnická osoba jako celek a její části subjektivitu mít nemohou, pouze v ojedinělých zvláštních případech zákon tento obecný princip prolamuje. Dále se u právnické osoby rozlišuje speciální právní subjektivita zákonná a statutární, přičemž podíl jednotlivých subjektivit je u jednotlivých typů právnických osob různý. Právnické osoby veřejného práva mají právní subjektivitu komplexně upravenou zákonem (zákonná subjektivita), zatímco pro soukromoprávní právnické osoby je určující jednak zákonná úprava a zároveň pravidla stanovená v základních dokumentech, ve kterých je nutno specifikovat rozsah statutární subjektivity. Právní subjektivita právnických osob v právní teorii je vždy úzce spjata s právní subjektivitou osob fyzických, proto je nutné vždy nejprve vymezit složky způsobilosti fyzické osoby a od těchto následně odvozovat právní subjektivitu právnické osoby, přičemž se jedná o způsobilost fyzických a právnických osob k právům a povinnostem (pasivní stránka), k právním úkonům (svéprávnost, aktivní stránka), k protiprávním úkonům (delikttní způsobilost) a způsobilost být účastníkem řízení (procesní způsobilost).

Právní subjektivita státu a státních orgánů je upravena v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž tento zákon stanovuje ministerstva a jiné správní úřady, soudy a některá další zařízení za organizační složky státu, které právnickými osobami nejsou. Tyto složky jednají za stát tak, že jménem státu činí právní úkony vedoucí té organizační složky, jíž se tyto úkony týkají. Vedoucí organizační složky státu může pro určité právní úkony pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky. Další zaměstnanci organizační složky mohou činit právní úkony jménem státu pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky.

Hranice rozdělující právnické osoby veřejného a soukromého práva nemusí být vůbec ostrá, jelikož český zákonodárce výslovně nestanovil, která právnická osoba je veřejnoprávní a která soukromoprávní (právnické osoby veřejného práva mohou naopak vystupovat i v soukromoprávních vztazích a požívat soukromoprávní ochrany, např. ochrana osobnosti). Vzhledem k jejich nedostatkům se jeví jako nejvíce praktické podržet se jasně formulovaného a identifikovatelného kritéria. Podle něj lze za právnickou osobu veřejného práva považovat tu, která vznikla přímo aktem veřejné moci. Právnická osoba soukromého práva je potom ta, která má jako základ právně technické procedury svého vzniku akt soukromého práva.³

³ HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 43.

Právnícké osoby veřejného práva je možné členit na veřejnoprávní korporace (územní – stát jako *sui generis* a územní samosprávné celky tj. obce a kraje, osobní – veřejné vysoké školy a profesní komory; věcné – svazek obcí), dále na veřejnoprávní právnické osoby nadačního (fondového) typu a veřejnoprávní ústavy. Právnícké osoby soukromého práva vznikají na základě jednostranných či vícestranných soukromoprávních úkonů a v zásadě vystupují v právních vztazích v rovném postavení s ostatními subjekty soukromého práva. Tyto lze členit na korporace soukromoprávní civilní (zájmová sdružení právnických osob, sdružení a další právnické osoby v režimu zákona o sdružování občanů, společenství vlastníků jednotek, honební společenstva, církve a náboženské společnosti, politické strany a politická hnutí, komoditní burzy, organizace s mezinárodním prvkem), korporace soukromoprávní obchodní – obchodní společnosti (akciové společnosti, komanditní společnosti, společnosti s ručením omezeným, veřejné obchodní společnosti), korporace soukromoprávní obchodní (družstva), soukromoprávní právnické osoby nadačního typu (nadace a nadační fondy) a soukromoprávní ústavy (školské právnické osoby, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení, obecně prospěšné společnosti).

Rovněž je třeba zmínit právnické osoby náležející Evropským společenstvím a jimi vytvořené. Jejich základním právním režimem je komunitární právo a subsidiárně se mohou uplatnit národní právní řády. Od 1. května 2004 jsou v ČR přímo aplikovatelné i právní normy obsažené v sekundárních pramenech komunitárního práva, jež mají formu nařízení. V právu společností jsou tak upraveny nadnárodní (supranacionální) formy obchodních společností, a to hospodářské zájmové sdružení, evropská společnost a evropské družstvo.⁴

2. TEORETICKÉ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Základem normativní části právního systému je její regulovatelnost. Na mody normativity (způsob regulace) je možné nahlížet jako na objektivní mody (z hlediska normotvůrce: příkaz, zákaz – vyplývá povinnost a dovolení – vyplývá oprávnění) a na subjektivní mody (z hlediska recipientů: oprávnění, povinnost). Příkaz a zákaz jsou mody vzájemně převoditelné negací žádoucího chování (zakazují krást, příkazují nekrást). Zákazem požadujeme, aby adresát nekonal, příkazem vyžadujeme u adresáta aktivitu. Používají všechny tři objektivní mody tedy i dovolení, přestože existuje zásada legální licence (implicitní dovolení – dovolení mlčky). Explicitní dovolení se používá proto, že určité chování je žádoucí, a proto se přímo dovoluje. Dovolení je samo omezeno doprovodnými zákazy, které ho podmiňují, neboť málokdy je dovolení bez dalšího ustanovení, např. dovolení podnikat je podmíněno živnostenským listem. Určité chování

⁴ DĚDIČ, J., ČECH, P. *Evropské právo společností*. 1. vydání. Praha: Bova polygon, 2004. s. 9-19.

nemůže být současně zakázáno i přikázáno. Jestliže je nějaké chování přikázáno, pak je i dovoleno (nikoliv naopak).⁵

Trestání je obecně rozhodování o vině a trestu za porušení práva (právních norem), přičemž se člení na soudní trestání (soudní delikty) a správní trestání (správní delikty). Na rozdíl od soudních deliktů, kde je používán princip akuzační (obžalovací), je u správních deliktů aplikován princip inkviziční (vyšetřovací), přičemž důkazní břemeno zde nese správní orgán.

Správní právo trestní je subsystémem práva správního, který zahrnuje právní úpravu základů a následků správně–právní odpovědnosti neboli odpovědnosti za správní delikty. Správní právo trestní nezahrnuje pouze příslušné správní právo hmotné, ale i příslušné správní právo organizační a zároveň v úvahu přicházejí normy správního práva procesního.⁶

Správně–právní odpovědností (deliktní) se rozumí odpovědnost fyzické či právnické osoby za porušení pravidel stanovených normami správního práva (odpovědnost adresáta veřejné správy za spáchání správního deliktu). Ke vzniku správně–právní odpovědnosti dochází v případě, že právnická či fyzická osoba jako adresát veřejné správy nesplní nebo poruší povinnost, kterou mu ukládá norma správního práva, čímž dojde ke spáchání správního deliktu. Odpovědnosti za správní delikt, podléhají za stejných podmínek jako právnické osoby ve většině případů i fyzické osoby při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním nebo při výkonu jiných kvalifikovaných činností.

Správním deliktem se obecně rozumí protiprávní jednání odpovědné osoby (adresáta veřejné správy), jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy. Porušení či nesplnění právní povinnosti vyplývající z normy správního práva může být vyjádřena buď explicitně (pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu) nebo pouze negativní dikcí. Pojmové znaky správního deliktu (zákonné vyjádření skutkové podstaty) jsou protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty – objekt (zájem na bezporuchovém výkonu veřejné správy), objektivní stránka (jednání pachatele jako projev vůle ve vnějším světě, ve formě konání či opomenutí, následek, příčinná souvislost mezi jednáním a následkem), subjekt (pachatel tj. osoba, která je za správní delikt odpovědná), subjektivní stránka (zavinění – vnitřní psychický vztah pachatele k následku svého jednání, přičemž postačuje zavinění z nedbalosti, pokud není zákonem výslovně stanoveno, že je třeba úmyslné zavinění), trestnost (zákon se spácháním deliktu spojuje hrozbu trestem) a zákonné zmocnění k

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 27-36.*

⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 380.*

uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. Za typické skupiny (druhy) správních deliktů bývají v české teorii s ohledem na pozitivní právní úpravu považovány:

- přestupky;
- tzv. jiné správní delikty fyzických osob;
- správní delikty právnických osob;
- správní delikty smíšené;
- veřejné disciplinární delikty;
- tzv. pořádkové správní delikty.⁷

Odpovědnost za přestupek zakotvenou v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o přestupcích), jako za zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, má pouze fyzická osoba, neboť přestupky nemohou být založeny na objektivní odpovědnosti. Jiné správní delikty mohou být založeny na objektivní odpovědnosti (odpovědnost právnických osob), neboť nejsou založeny na prokázání viny.

Správního deliktu smíšené (hybridní) povahy se může dopustit podnikající právnické a fyzické osoby (správní delikty podnikatelů). Hmotně-právní úprava je obsažena ve zvláštních zákonech a postupuje se zde podle správního řádu. Sankce je převážně pokuta, výjimečně i propadnutí věci. Hybridních deliktů se dopouštění podnikatelé v rámci nezákonného jednání při svém podnikání, např. právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba provede stavbu podléhající ohlášení stavebnímu úřadu bez tohoto úkonu, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba bez oprávnění podniká, nepřihlásí zboží k proclení etc.

3. SPRÁVNÍ DELIKTY PRÁVNICKÝCH OSOB

Jak již bylo zmiňováno, právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou *de lege lata* je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt, čímž se rozumí protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad stanovenou trestní sankci. Právnickou osobu je možné v rámci správního řízení stíhat a ukládat jí tresty pouze za správní delikty, nikoli za přestupky. Taktéž lze právnickou osobu stíhat i za závažnější protiprávní činy - trestné činy (přečiny a zločiny) v rámci trestního řízení, neboť do právního řádu ČR byl již zaveden institut trestní odpovědnosti právnických osob zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, účinným od 1. ledna 2012. Tento zákon upravuje

⁷ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 1-16.

podmínky trestní odpovědnosti právnických osob, tresty a ochranná opatření, které lze za spáchání trestných činů taxativně vyjmenovaných v ust. § 7 právnické osobě uložit. Není-li to z povahy věci vyloučeno, užití se u právnických osob stejně jako u osob fyzických ustanovení obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Při postupu v řízení proti právnické osobě se obdobně jako u fyzické osoby užití zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Nejprísnejším tj. výjimečným trestem je zrušení právnické osoby, proto právní úprava omezuje trest zrušení právnické osoby pouze na nejzávažnější trestné činy, kdy právnická osoba byla založena či spočívala zcela nebo převážně za účelem páchání trestné činnosti. Trestní i správně-právní odpovědnost právnických osob byla do právního řádu zavedena z potřeby reagovat adekvátními právními prostředky na porušování nebo neplnění právních povinností právnickými osobami, vyplývající zejména ze stále vzrůstajícího vlivu průmyslových, obchodních a dalších společností, jejichž protiprávní aktivity mají často velmi závažné následky pro společnost.

Subjektem správně-právní odpovědnosti je vždy právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgán, např. ředitel společnosti, předseda výboru, pověřený zaměstnanec atd. Právní úkony za právnickou osobu však mohou činit i fyzické osoby, které jsou jejími pracovníky nebo členy, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Taktéž za právnickou osobu mohou jednat osoby na základě smluvního zastoupení. Tyto osoby mohou být v souvislosti se stejným jednáním subjektem odpovědnosti za přestupek, nebo jiný správní delikt fyzických osob. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravující výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Otázka, zda jednání fyzické osoby má být považováno za jednání právnické osoby s důsledky stanovenými v sankčním ustanovení, se proto řeší s použitím obecné úpravy obsažené v ust. § 20 odst. 1 občanského zákoníku a v ust. § 13 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Když je zde hovořeno o jednání, je třeba takto chápat i protiprávní jednání – jednání, které naplňuje znaky objektivní stránky správního deliktu. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnických osob je nutné, aby právnická osoba svým jednáním naplňovala jak obecné znaky skutkové podstaty, tak i znaky některé skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně.

Právnická osoba odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění, na rozdíl od ust. § 6 zákona o přestupcích, který stanoví, že za porušení povinností uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten kdo dal k jednání příkaz. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby (fyzické osoby podnikatele) je nutné, aby jednání naplnilo jak obecné znaky správního deliktu (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně.

Vzhledem k jiným zákonům jsou nejpodrobněji správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob upraveny v ust. § 62 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. Zde k projednání správního deliktu jsou příslušné v prvním stupni obecní živnostenské úřady. Celní delikty, kterých se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, jsou uvedeny ust. § 294 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Jako sankce může být uložena pokuta nebo propadnutí zboží, jehož vlastníkem se stává stát. Zákon 280/2009, daňový řád, účinný od 1. ledna 2011, nehovoří přímo o správním deliktu podnikatelů, ale povinnosti, které tento zákon stanoví, jsou závazné pro každého plátce daně. Dále skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou upraveny v ust. § 43 – 53 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. Dalším zákonem, který obsahuje zvláštní ustanovení o správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob je zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů, a taktéž se jedná o zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který v ust. § 125 upravuje sankce ve vztahu se spácháním správních deliktů.

V oblasti společného výkonu správního práva členskými státy a orgány EU platí, že dojde-li ke střetu normy vnitrostátní s normou Evropské unie, je rozhodující norma EU. Když členský stát, který nepřijal ve stanovené lhůtě vlastní opatření k provedení platného legislativního opatření či správního aktu EU, ač byl povinen tak učinit, musí strpět, aby se osoby, jimiž akt přiznává subjektivní veřejná práva, mohly realizace těchto práv domáhat i ve sporu s vnitrostátními úřady. Legislativní opatření i správní akty EU stanoví často pouze primární povinnosti, zatímco odpovědností režim, sankční i exekuční prostředky jsou přebírány z vnitrostátní úpravy. V judikatuře Evropského soudního dvora jsou stanoveny specifické podmínky bezprostředního účinku ustanovení práva EU.⁸

4. ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH PRÁVNICKÝCH OSOB

Správní řízení (formální proces tj. proces aplikace správního práva hmotného) je postupem, jehož cílem je vydat správní akt (akt aplikace práva) schopný způsobit účinky v něm předvídané – založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob (akt konstitutivní), nebo je autoritativně stvrdit (akt deklaratorní).⁹

⁸ HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. s. 744-807.

⁹ Tamtéž, s. 366-367.

Cílem správního řízení, které se zahajuje věcně příslušným správním orgánem z moci úřední na základě zákona nebo na žádost, je tedy vydání individuálního správního aktu – rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétních subjektů práva. Osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje, jsou v nerovném postavení vůči správnímu orgánu. Účelem řízení o správních deliktech je projednání správního deliktu a uložení sankce za tento delikt. Možné odklony od obecného správního řízení jsou uvedeny ve zvláštních zákonech obsahující skutkové podstaty správních deliktů.

Řízení o správních deliktech vychází z obecných zásad obsažených v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, následovně:

- zásada legality - zákonnosti (§ 2 odst. 1); správní orgán musí postupovat v souladu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu ČR a závaznými právními normami EU;
- zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2); výklad neurčitých právních pojmů a při aplikaci zákona je vázán zákonem; meze volného uvážení může do určité míry upravovat ústřední správní úřad prostřednictvím metodiky nebo výkladových stanovisek;
- zásada souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4); řešení správního deliktu musí být v souladu s veřejným zájmem a musí odpovídat okolnostem daného případu etc.;
- zásada součinnosti s účastníky (§ 4, odst. 2, 3 a 4); musí být uplatněna v každém stadiu řízení;
- zásada zdvořilosti a slušnosti (§ 4 odst. 1); etika chování ve veřejné správě;
- zásada rychlosti a procesní ekonomie (§ 6); správní orgán má povinnost vyřizovat případy bez zbytečných průtahů dle lhůt pro vydání rozhodnutí, k čemuž přispívá také i institut autoremedury;
- zásada neveřejnosti ústního jednání (§ 49 odst. 2, 3); správní orgán na jednání připustí jen osoby zúčastněné na řízení;
- zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4); správní orgán je povinen brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, z nichž vzejde řešení;
- zásada dvouinstančnosti řízení (§ 81, § 91 odst. 1); realizována odvoláním jako řádným opravným prostředkem; proti rozhodnutí o odvolání vydaném druhou instancí se nelze již dále odvolat.

Právo občanům EU na řádnou správu je zakotveno v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie (2007/C 303/01), v jehož návaznosti byl Evropským veřejným ochráncem práv vypracován Evropský kodex řádné správní praxe. Základní dokument týkající se práva na dobrou správu vydaný Radou Evropy je Doporučení Výborů ministrů

členským zemím o dobré veřejné správě (good governance) jako doporučení rozvíjet dobrou správu v rámci zásad zákonnosti a demokracie, organizací, fungováním veřejných orgánů zajišťujících účinnost, výkonnost a náležité využívání vynaložených prostředků.¹⁰

Způsobilost být účastníkem správního řízení má každý, kdo je subjektem práv, má tedy způsobilost mít práva a povinnosti. Účastníkem řízení je ten, o jehož právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodnuto, jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, kdo tvrdí, že o jeho právech nebo povinnostech má být rozhodováno, nebo jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny a komu zvláštní právní předpis postavení účastníka přiznává.

Pro doručování právníkům a podnikajícím fyzickým osobám platí, že právnícké osobě se doručuje na adresu pro doručování, na adresu jejího sídla nebo sídla organizační složky. Právnícká osoba ve správním řízení nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nebo adrese sídla organizační složky nikdo nezdržuje. Pokud však není na adrese sídla nikdo zastížen, může být doručeno statutárnímu orgánu, pověřenému zaměstnanci, vedoucímu odštěpného závodu nebo prokuristovy. Zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, došlo ke změně způsobu komunikace mezi adresáty a orgány veřejné moci. Ze zákona musí být datová schránka zřízena každému orgánu veřejné moci, každé podnikající fyzické nebo právnícké osobě a některým dalším typům subjektů. Orgány veřejné moci jsou povinny posílat dokumenty adresátům přednostně do datové schránky, mají-li ji zřízenou, a vzhledem k právní fikci doručení tak mají subjekty, jimž schránka byla zřízena, de facto povinnost si z ní dokumenty vyzvedávat.

Zahájit řízení může správní orgán obecně na žádost nebo z moci úřední. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Procesem dokazování se správní orgán snaží zjistit stav věci. Jako důkaz může sloužit jakýkoli důkazní prostředek, který správní úřad za důkaz uzná a použije ve správním řízení, aby zjistil skutkový stav věci, např. listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Dospěje-li správní orgán ve věci k určitému závěru, učiní rozhodnutí v písemné podobě (výrok rozhodnutí autoritativně řeší projednávanou věc - zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, nebo se jím prohlašuje, že určité právo či povinnost je či není). Právní moc rozhodnutí nastává ve chvíli, kdy bylo oznámeno a nelze proti němu podat řádný opravný prostředek. Správní řád vychází ze zásady dvojí instance. Opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí je odvolání (směřuje proti rozhodnutí orgánu v prvním stupni a má suspenzivní - odkladný a

¹⁰ BANDŽAK, J. *Správní právo – Obecná část*. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2011. s. 218-222.

devolutivní účinek) a rozklad (proti rozhodnutím, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník, nebo vedoucí jiného ústředního úřadu v prvním stupni, přičemž o rozkladu rozhoduje ministr na základě návrhu rozkladové komise). Mimořádné opravné prostředky směřují proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, do kterého účastník může zasáhnout pouze prostřednictvím žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro učinění úkonu, obnovou řízení, případně prostřednictvím přezkumného řízení. Výkon rozhodnutí probíhá prostřednictvím exekuce, což je postup kdy ten (povinný), jemuž byla exekucním titulem (vykonatelné rozhodnutí správního orgánu nebo vykonatelný smír) uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění, v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní.

5. NÁVRHY ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA

Řešení správních deliktů právnických osob de lege lata je velmi neuspokojivé, jelikož právní úprava je obsažena a značně roztříštěna v mnoha právních normách omezujících se ve většině případů jen na výčet skutkových podstat, sankcí a určení orgánu, který o nich rozhoduje. Jelikož neexistuje kodifikace právní úpravy, absentuje u institutu právnických osob taktéž jejich jednotná právní úprava zaměřující se na základy správní odpovědnosti a systém ukládání sankcí. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravujících výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt.

Tento léta neutišený stav by měl de lege ferenda vyřešit navrhovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dosud Ministerstvo vnitra zpracovalo na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 schváleného usnesením vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2011, návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z uvedeného návrhu dle předkládací zprávy jednoznačně vyplývá, že současná právní úprava správní odpovědnosti je velmi komplikovaná a nepřehledná. Mimo odpovědnosti za přestupky podléhají adresáti správních povinností také odpovědnosti za jiné správní delikty – správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, které postrádají obecnou právní úpravu podmínek odpovědnosti. Tyto podmínky jsou často nahodile a odlišně upraveny ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy, nebo jsou dovozovány pomocí analogie trestního práva hmotného, popřípadě je upravuje četná judikatura v oblasti správního práva. Tento stav je tudíž z hlediska základních principů správního trestání v právním státě velmi problematický. Jiné správní delikty jsou navíc projednávány podle správního řádu s procesními odchylkami uvedenými ve zvláštních zákonech. Řízení o jiných správních deliktech podle správního řádu však neodpovídá zvláštnostem veřejnoprávního sankčního řízení.

Návrh věcného záměru zákona si klade za cíl odstranit výše popsané nedostatky současné právní úpravy správní odpovědnosti vytvořením jednotné a komplexní právní úpravy správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob a právní úpravy specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. Zásadní koncepcí

změna zde obsažená spočívá v tom, že obecné podmínky odpovědnosti budou upraveny společně pro fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby. Vzhledem ke složitosti problematiky správní odpovědnosti a též s přihlédnutím k zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, návrh věcného záměru zákona obsahuje řešení základů odpovědnosti za přestupek ve dvou variantách. První varianta (původní, tj. neodvozená odpovědnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby – odpovědnosti bez ohledu na zavinění, s možností liberace) upravuje odpovědnost za přestupek na základě stávající úpravy přestupkového a zvláštních zákonů upravujících výkon veřejné správy. Varianta druhá (odvozená odpovědnost právnické a podnikající fyzické osoby založená na zavinění, které se dovozuje ze zaviněného jednání osoby fyzické, jež musí být pro vznik odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby na základě zákonem stanovených podmínek právnické nebo podnikající fyzické osobě přičitatelné) přináší pojetí odpovědnosti za přestupek vycházející z kvazi subjektivního odpovědnostního principu – přičitatelnosti.

6. ZÁVĚR

Závěrem lze konstatovat, že v současné době v praxi činí největší problém vyřešit jednu z podmínek naplnění subjektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu tj. zavinění. U pojmových znaků přestupků je obligatorním znakem subjektivní stránky odpovědnost za zaviněné jednání, a to buď v podobě úmyslu (přímý, nepřímý) nebo nedbalosti (vědomá, nevědomá). U jiných správních deliktů vyjma přestupků se zavinění nevyžaduje, neboť je zde objektivní odpovědnost subjektu práva za výsledek, přičemž právnické osoby a podnikající fyzické osoby odpovídají bez ohledu na zavinění i za protiprávní stav, který při výkonu jejich činnosti nastal. Je tomu tak, protože při skutečném zavinění nebo nesplnění právní povinnosti ze strany právnické osoby je pozice správního orgánu při hledání viníka ve složitých strukturách právnických osob natolik obtížná, že by postih byl vyloučen a vyžadovalo by to poměrně vysoké náklady určit konkrétní odpovědnou osobu.

V ojedinělých případech se v praxi vyskytuje nesprávný postup správních orgánů při projednávání správního deliktu právnických osob. Dojde-li například ze strany Policie ČR nebo jiných správních orgánů ke zjištění protiprávního jednání, které souvisí s podnikáním v dopravě a dalších oborech podnikatelské činnosti, předem se již presumuje objektivní odpovědnost právnických osob. Jedná se zejména o případ, kdy bylo policisty kontrolováno nákladní motorové vozidlo, jehož náklad při kontrolním měření a vážení překročil hodnoty stanovené zvláštním předpisem (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), nebo o případ, kdy při kontrole linkového autobusu na místě bylo zjištěno, že má prasklé čelní sklo a na jednom kole chybí tři upevňovací šrouby. U obou případů správní orgán, aniž by podrobněji zjistil skutkový stav věci,

vedl správní řízení vůči právnické osobě, ve kterém se dle příslušných skutkových podstat opíral o ustanovení zvláštních zákonů a předem již předpokládal, že v obou případech se jedná o objektivní odpovědnost právnické osoby. Nepředpokládal, že by se jednotlivé případy od sebe lišily objektivní stránkou, jak tomu ve skutečnosti bylo.

U právnické osoby, kde nelze hovořit o vlastní vůli této osoby jako o celku, jde o jednání fyzických osob, které plní jen úkoly právnické osoby. Pachatelem je právnická nebo fyzická osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky správního deliktu. Správně-právní odpovědnost právnických osob rovněž souvisí s delikt ní způsobilostí, tedy se schopností být subjektem sekundárních povinností, které vzniknou v důsledku porušení primárních povinností, přičemž musí být jednoznačně zřejmé, zda vůbec právnická osoba je schopna tyto právní povinnosti relevantně porušit. Zavinění jako vnitřní psychický stav není obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnických osob. K vyvození odpovědnosti postačuje samotný fakt porušení, nebo nesplnění povinnosti stanovené zákony, nebo uložené na jejich základě. I když právnická osoba odpovídá za správní delikt jako samostatný právní subjekt, může být porušení nebo nesplnění povinnosti vůči právnické osobě postihováno prostřednictvím fyzických osob, které za právnickou osobu jednají. Jestliže zvláštní zákony stanoví povinnost právnické osoby a její nesplnění nebo porušení naplní znaky skutkové podstaty přestupku, pak odpovídá za přestupek fyzická osoba, která za právnickou osobu podle zákona či vnitřního předpisu jednala, nebo měla jednat, nebo dala k jednání příkaz.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak v posuzovaném případě týkající se nákladu, který překročil hodnoty stanovené zvláštním předpisem, bylo jednak vedeno přestupkové řízení proti řidiči nákladního automobilu a současně zahájeno správní řízení pro jiný správní delikt podnikající fyzické osoby – dopravci s tím, že povolila, aby bylo v provozu vozidlo, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, z čehož bylo možné předpokládat naplnění skutkové podstaty protiprávního jednání dle ust. § 125 odst. 1, písm. a) zákona o silničním provozu. Za porušení tohoto ustanovení je možné podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která jako provozovatel vozidla přikázala nebo dovolila, aby bylo v provozu na pozemních komunikacích použito vozidlo, které nesplňuje podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, uložit pokutu až do výše 100000 Kč. Pojem příkazu nebo dovolení je možné chápat jako představu úkonů, tedy příkazu, nebo alespoň souhlasu s tím, že v provozu na pozemních komunikacích bude použito vozidlo, které nesplňuje požadované podmínky. Znakem každého správního deliktu a to i takového, za který je odpovědná fyzická nebo právnická osoba ve formě objektivní odpovědnosti, je také jeho objektivní stránka. Jde tedy o jednání jako projev vůle ve vnějším světě, kterým došlo k porušení povinnosti a teprve porušením povinnosti došlo k porušení zájmu chráněného zákonem. Odpovědnost za správní delikt zde má sice objektivní, ale nikoliv absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ovšem ani nejde o odpovědnost za výsledek. Jestli stanoví zákonodárce jedním ze znaků

uvedeného správního deliktu objektivní stránku spočívající v příkazu nebo dovolení, poté nelze jenom s poukazem na objektivní odpovědnost rezignovat na prokazování všech dalších zákonných znaků skutkové podstaty. Lze z toho dovodit, že není-li prokázána objektivní stránky deliktu, nelze o naplnění jeho znaku uvažovat.¹¹

V předmětných případech bylo jednání vymezeno tak, že provozovatel – právnická osoba přikázala nebo dovolila konkrétní protiprávní jednání. Je-li znakem skutkové podstaty objektivní stránky spočívající v zákazu nebo dovolení, je třeba k uznání správní odpovědnosti takové jednání prokázat, k čemuž ze strany správních úřadů však nedošlo.

Literature:

- BANDŽAK, J. Správní právo – Obecná část. 1. vydání. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2011. s. 288. ISBN: 978-80-7452-021-1.
- DĚDIČ, J., ČECH, P. Evropské právo společností. 1. vydání. Praha: Bova polygon, 2004. 531 s. ISBN 80-7273-110-6.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
- HENDRYCH, D. et al. Správní právo – obecná část. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1993 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HURDÍK, J. Právnické osoby - Obecná právní charakteristika. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999. 196 s. ISBN 80-210-2278-7.
- HURDÍK, J. Právnické osoby a jejich typologie. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 120 s. ISBN 978-80-7400-168-0.
- MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-427.

Contact – email
bandzak@polac.cz

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, čj. 4 As28/2006-65. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0028_4As__0600065_A_prevedeno.pdf.

SPRÁVNE TRESTANIE V RECENTNEJ APLIKAČNEJ ČINNOSTI RADY PRE VYSIELANIE A RETRANSMISIU

RÓBERT BARDAČ

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Rada pre vysielanie a retransmisiu podľa zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene a doplnení zákona č. 195/2000 Z. z. vykonáva dohľad nad dodržiavaním zákonov upravujúcich obsah vysielania. Vysielatelia sa môžu proti rozhodnutiu Rady odvolať na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Ten je poslednou inštanciou; rozhodnutia Najvyššieho súdu sú záväzné pre obe strany: pre Radu aj zainteresovaného vysielateľa. Príspevok sa zaoberá recentnou aplikačnou činnosťou Rady a súvisiacimi rozhodnutiami Najvyššieho súdu a to so zameraním na problematiku správneho trestania.

Key words in original language

Rada pre vysielanie a retransmisiu, administratívne trestanie, vysielateľ

Abstract

The Council for Broadcasting and Retransmission supervises the legality of broadcasting content under the Act Nr. 308/2000 of Coll. on Broadcasting and Retransmission and on changes of the act Nr. 195/2000 of Coll. on Telecommunications in Slovakia. The Council's decision may be appealed on the Supreme Court of Slovak Republic. The Supreme Court is the final instance; its decisions are binding for the Council and for concerned broadcaster, too. The article deals with Council's recent decision-making and with the most relevant Supreme Court decisions with respect to administrative punishment.

Key words

The Council for Broadcasting and Retransmission, administrative punishment, broadcaster

1. ÚVOD

Právomoci a postavenie Rady pre vysielanie a retransmisiu (ďalej len „Rada“) sú upravené zákonom č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách (ďalej len „zákon č. 308/2000 Z. z.“). Týmto zákonom zákonodarcia nadviazal na predošlú úpravu, ktorou bola Rada Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie zriadená ako kolegiálny orgán a ktorou bola tiež upravená problematika správneho trestania realizovaného Radou (najmä skutkové podstaty povinností

vysielateľov, druhy sankcií, lehoty pre vyvodenie zodpovednosti, a pod.).¹

Poslaním Rady je podľa súčasnej právnej úpravy presadzovať záujmy verejnosti pri uplatňovaní práva na informácie, slobody prejavu a práva na prístup ku kultúrnym hodnotám a vzdelaniu a vykonávať štátnu reguláciu v oblasti vysielania, retransmisie a poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie. V rámci tohto poslanca Rada dohliada na dodržiavanie právnych predpisov upravujúcich túto oblasť, vykonáva štátnu správu v oblasti vysielania, retransmisie a poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a ukladá sankcie.²

V príspevku sa venujeme problematike správneho trestania so zreteľom na otázky, ktoré vyvstali z vybraných rozhodnutí Rady a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v súvislosti s aplikáciou zákona č. 308/2000 Z. z., pričom mnohé z nich súvisia so špecifickou povahou Rady. Viaceré z nich však majú dosah aj na problematiku správneho trestania vo všeobecnosti.

2. RADA AKO KOLEGIÁTNY ORGÁN

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len "Správny poriadok") neupravuje žiadne špecifiká pre správne konanie v prípadoch, kedy konajú kolegiátne orgány.³ Celkovo v podmienkach Slovenskej republiky sú prípady, kedy rozhodujú vo veciach verejnej správy kolegiátne orgány skôr ojedinelé a aj literatúra sa týmto špecifikám venuje vzhľadom na túto ojedinelosť sporadicky.⁴ V súvislosti s kolegiátnou povahou Rady Najvyšší súd judikoval, že

¹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, zákon Slovenskej národnej rady č. 294/1992 Zb. o Rade Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 160/1997 Z. z. o Rade Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie a o zmene zákona č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania.

² Ustanovenie § 4 ods. 2 a § 5 ods. 1 písm. h) zákona č. 308/2000 Z. z. Pre zjednodušenie a z priestorových dôvodov sa v tomto príspevku venujeme problematike správneho trestania len vo vzťahu k vysielateľom. Pre úplnosť dodávame, že celá problematika však zahŕňa aj sankčnú zodpovednosť prevádzkovateľov retransmisie, poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, ako aj tých, ktorí vysielajú alebo prevádzkujú retransmisiu bez oprávnenia.

³ Zákon len upravuje, že "Osobitné zákony ustanovia, v ktorých veciach sú na konanie príslušné komisie, rady alebo inak označené kolektívne orgány (ďalej len "komisia")." (§ 6 ods. 3 Správneho poriadku).

⁴ Napríklad Košičiarová, 2004, s. 37.

"[Rada je] zložená z deviatich členov, volených Národnou radou Slovenskej republiky, pričom členovia rady, okrem jej predsedu, môžu vykonávať svoju funkciu ako jedinú činnosť alebo ako činnosť popri pracovnom pomere ... Rada teda nie je orgánom štátnej správy v klasickom ponímaní, ale je správnym orgánom sui generis. Platné rozhodnutie rady je utvárané prejavom vôle deväťčlenného kolektívneho orgánu. Vzhľadom na to, že funkcia člena rady je verejnou funkciou a členovia rady (okrem predsedu) ju môžu vykonávať aj popri pracovnom pomere, je zrejmé, že členovia rady nemôžu byť prítomní v sídle rady, a v tejto súvislosti sa podieľať na napĺňaní jej pôsobnosti a poslania v takom nepretržitom časovom rozsahu, ako je to napríklad u zamestnancov iných orgánov štátnej správy s rozhodovacou právomocou zverenou im na konkrétnom úseku štátnej správy."⁵

Najvyšší súd k uvedenému záveru dospel v súvislosti s posudzovaním okamihu, kedy sa Rada dozvie o porušení zákona č. 308/2000 Z. z. (tejto téme sa venujeme v časti 4.1). V priamej reči Najvyššieho súdu:

"rada sa môže o určitých skutočnostiach (a teda aj o možnom porušení zákona zo strany žalobcu) dozvedieť, ak sa tieto relevantné informácie dozvedia jej členovia. Je nesporné, že reálnou možnosťou, kedy členovia rady získajú vedomosť o určitej skutočnosti, je práve zasadnutie, na ktorom sú prítomní, pričom práve na zasadnutí rady je možné zákonným mechanizmom (hlasovaním) kreovať vôľu rady ako kolektívneho orgánu, a teda relevantne rozhodovať v zmysle zákona o vysielaní a retransmisii".⁶

Najvyšší súd dospel k záveru, že kancelária Rady nie je subjektom disponujúcim rozhodovacími právomocami a preto nie je relevantné, či sa o určitej skutočnosti dozvie kancelária Rady, ak vyhodnotenie a následné rozhodnutie patrí do výlučnej právomoci Rady.⁷ Uvedený záver týkajúci sa kancelárie Rady zodpovedá jej úlohám, medzi ktoré

⁵ Rozsudok vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 20.10.2010, sp. zn. 2Sžo/73/2010. Dostupné na webovom sídle Rady pre vysielanie a retransmisiiu, online, 2012, <<http://www.rada-rtv.sk>> [cit. 2012-12-01]. Na tomto webovej stránke sú dostupné všetky rozhodnutia Najvyššieho súdu citované v tejto práci. Citované rozsudky sú dostupné aj na Najvyšší súd : Rozhodnutia.

⁶ Rozsudok vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 20.10.2010, sp. zn. 2Sžo/73/2010.

⁷ "Pokiaľ ide o postavenie a činnosť kancelárie rady, je nepochybné, že sa jedná o fundovaný podporný technický aparát rady s dostatočne vysokou odbornosťou v oblasti patriacej do pôsobnosti rady. Nejde však o subjekt disponujúci rozhodovacími právomocami v zmysle zákona o vysielaní a retransmisii, a preto nie je relevantné, či sa o určitej skutočnosti dozvedela kancelária rady, ak vyhodnotenie a následné rozhodnutie o tejto skutočnosti patrí do výlučnej právomoci rady.". Podľa rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 20.10.2010, sp. zn. 2Sžo/73/2010.

patri organizačné, personálne, administratívne a technické zabezpečenie činnosti Rady.⁸ V kontexte týchto záverov vyvoláva otázky prax Rady vo vzťahu k podstatným náležitostiam rozhodnutí. V súčasnosti má Rada zavedenú administratívnu prax, v rámci ktorej pri rozhodovaní podľa Správneho poriadku Rada na svojich zasadnutiach pri uznášaní sa rozhoduje len o výroku rozhodnutia, nie o ostatných náležitostiach rozhodnutia.⁹ Záverečná verzia rozhodnutia (spolu s ostatnými náležitosťami odôvodnenia a poučenia) je vypracovaná kanceláriou Rady a rozhodnutie v tejto podobe, obsahujúce výrok prijatý Radou a odôvodnenie s poučením, vypracované kanceláriou Rady, je po podpísaní predsedom Rady doručované účastníkovi konania. Tento postup považujeme za sporný z viacerých dôvodov.

V prvom rade samotný Správny poriadok nerozlišuje medzi monokratickými orgánmi a kolegiálnymi orgánmi (§ 6 ods. 3). So zreteľom na to podľa nášho názoru povinnosť Správneho orgánu vyplývajúca správne orgánu z ustanovenia § 47 ods. 1 prvá veta Správneho poriadku¹⁰ zaťažuje rovnako aj kolegiálne orgány. Ak podľa Najvyššieho súdu nedisponuje kancelária Rady rozhodovacími právomocami,¹¹ zaťažuje táto povinnosť Radu.

V druhom rade porušuje táto prax právo účastníka konania, aby o všetkých podstatných náležitostiach rozhodnutia týkajúceho sa aplikácie zákona č. 308/2000 Z. z. rozhodol ten orgán, ktorý podľa tohto zákona a podľa nadväzujúcej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu disponuje príslušnou právomocou. Otázniky to vyvoláva napríklad pri sankcii upozornenie na porušenie zákona, ktorú môže Rada uložiť podľa ustanovenia § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z. Najvyšší súd vo vzťahu k povinnosti zdôvodniť túto sankciu uviedol, že Rada musí v odôvodnení rozhodnutia uviesť špecifický návod

"na konkrétny odvysielaný typ programu tak, aby z následného rozhodnutia konštatujúceho ich porušenie bolo zrejmé nielen, že správny orgán vzhľadom zo strany vysielateľa nerešpektovanie objektívnosti a nestrannosti príspevku, ale aj reálne uskutočniteľný návod spejúcí k zabezpečeniu objektívnosti a nestrannosti v budúcnosti vysielaných typov daných programov, keďže upozornenie ... je výlučne výchovným opatrením s cieľom prevencie a túto úlohu môže splniť len vtedy, ak obsahuje poučenie a navádzacie postupy pre

⁸ Ustanovenie § 13 ods. 1 zákona č. 308/2000 Z. z.

⁹ Napríklad zápisnica zo zasadnutia Rady č. 20/2012 zo dňa 6. 11. 2012, dostupné na webovom sídle Rady.

¹⁰ Podľa tohto ustanovenia "Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade)."

¹¹ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 20.10.2010, sp. zn. 2Sžo/73/2010.

d'alšiu činnosť, pričom musí určitým spôsobom stanoviť jasné pravidlá pre nim riešený typ programu".¹²

Tieto parametre nemôžu byť dodržané v prípade, ak odôvodnenie rozhodnutia Rady, ktoré má napríklad v prípade uloženia sankcie upozornenie na porušenie zákona poskytovať vysielateľovi pre určitý typ programu návody ako predchádzať porušeniu zákona, nekreje spolu s výrokom Rada, ale kreje ho kancelária Rady. To v konečnom dôsledku znamená, že v prípade ďalšieho pochybenia zo strany vysielateľa tak na dodržanie návodu vytvoreného kanceláriou Rady dozerá Rada.

3. DVOJKOLAJNOSŤ REŽIMU SÚDNEJ OCHRANY V ZÁVISLOSTI OD DRUHU SANKCIE

Zákon č. 308/2000 Z. z. zakladá možnosti režimu súdnej ochrany v závislosti od sankcie udelené Radou.¹³ V prípade sankcie upozornenie na porušenie zákona a sankcie odvysielanie oznamu o porušení zákona sú rozhodnutia Rady právoplatné a vykonateľné ich oznámením účastníkovi konania.¹⁴ Dotknutému účastníkovi konania je dostupná súdna ochrana pred správny súdom v podobe konania podľa Druhej hlavy Piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len "Občiansky súdny poriadok"), ktorú môže uplatniť podaním žaloby v dvojmesačnej lehote od doručenia rozhodnutia. Z hľadiska vecnej príslušnosti je príslušný na konanie krajský súd ako súd prvého stupňa (o odvolaniach rozhoduje Najvyšší súd ako súd odvolací).

V prípade zvyšných troch sankcií (pozastavenie vysielania alebo poskytovania programu alebo jeho časti, pokuta a odňatie licencie za závažné porušenie povinnosti) rozhodnutie Rady nie je právoplatné oznámením, ale je možné proti rozhodnutiu podať v 15-dňovej lehote opravný prostriedok, o ktorom rozhodne Najvyšší súd v režime podľa Tretej hlavy Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Právoplatnosť môže teda rozhodnutie o týchto troch sankciách nadobudnúť až po rozhodnutí Najvyššieho súdu, ktorý môže napadnuté rozhodnutie Rady potvrdiť alebo zrušiť; zmeniť ho môže len, ak bola uložená pokuta (§ 250q ods. 2 v spojení s § 250j ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku). Odvolanie proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu prípustné nie je.

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 26. októbra 2010, sp. zn. 6Sžo/527/2009.

¹³ Podľa ustanovenia § 64 ods. 1 zákona č. 308/2000 Z. z. môže Rada uložiť za porušenie tohto zákona päť rôznych sankcií: (i) upozornenie na porušenie zákona, (ii) odvysielanie oznamu o porušení zákona, (iii) pozastavenie vysielania alebo poskytovania programu alebo jeho časti, (iv) pokutu a (v) odňatie licencie za závažné porušenie povinnosti.

¹⁴ Ustanovenie § 51 ods. 1 Správneho poriadku.

Uvedená dvojkoľajnosť režimu súdnej ochrany vyvoláva zaujímavé implikácie v prípade, ak Rada jedným rozhodnutím uloží viacero sankcií, z ktorých každá podlieha inému režimu preskúmania zákonnosti správnym súdom. Ako príklad možno uviesť správne konanie, v ktorom sa Rada zaoberala dodržaním zákona č. 308/2000 Z. z. Rozhlasom a televíziou Slovenska na televíznej programovej službe Dvojka dňa 23. júna 2011 v programe Večer pod Lampou, súčasťou ktorého bola diskusia ku kauze „Cervanová“. Rada v tomto konaní rozhodla o porušení ustanovení § 16 ods. 3 písm. a) a § 19 ods. 1 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z.,¹⁵ pričom za prvé uvedené porušené ustanovenie uložila vysielateľovi sankciu upozornenie a za druhé uvedené porušenie pokutu 50 000 EUR. Vysielateľ toto rozhodnutie napadol na správnom súde, pričom vo vzťahu k uloženej sankcii upozornenie bola podaná žaloba podľa Druhej hlavy Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku na príslušný krajský súd a vo vzťahu k uloženej pokute bol podaný opravný prostriedok podľa Tretej hlavy Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku na Najvyšší súd (ani v jednej z týchto vecí nebolo dosiaľ rozhodnuté).

Uvedené vyvoláva otázky z dôvodu, že vecnú príslušnosť vo vzťahu k jednému rozhodnutiu realizujú súčasne dva rôzne sudy, ktoré môžu eventuálne dospieť k rôznym záverom pri tých istých otázkach. Napríklad, oba správne sudy sa môžu zaoberať rôznymi hmotnoprávnymi a procesnoprávnymi otázkami, pričom oba môžu dôjsť pri ich riešení k rôznym záverom. Je otázne, či by bol správny súd, ktorý nestihne rozhodnúť ako prvý v poradí viazaný rozhodnutím toho z nich, ktorý rozhodne skôr.¹⁶ Môže sa tiež stať, že v jednom z týchto prieskumných konaní správny orgán nepredloží spis, čo založí dôvod pre zrušenie rozhodnutia bez ďalšieho, pričom zákonná úprava neumožňuje v takomto prípade čiastočné zrušenie rozhodnutia. Takto konštruovanú dvojkoľajnosť pri vecnej príslušnosti správnych súdov teda považujeme za nevhodnú s ohľadom na viaceré rôzne situácie, ktoré môžu pritom vzniknúť.

4. ZÁNİK TREŠTNOSTI UPLYNUTÍM ČASU (LEHOTY)

Zánik trestnosti správneho deliktu je v podmienkach slovenského právneho poriadku často viazaný na uplynutie času, pričom zákonodarca v takých prípadoch volí kombináciu subjektívnej a objektívnej lehoty.¹⁷ Lehoty na uloženie sankcií sú konštruované ako prekluzívne a preto nemôžu byť predĺžené rozhodnutím správneho orgánu.¹⁸ Temporálne hľadisko vyvodzovania sankčnej zodpovednosti

¹⁵ Zápisnica zo zasadnutia Rady č. 22/2011 zo dňa 20. 12. 2011, dostupné na webovom sídle Rady.

¹⁶ Porovnaj ustanovenie § 135 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁷ Porovnaj Machajová, 2007, s. 232-233.

¹⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu z 25.9.2001, sp. zn. 4Sž/21/01, publikovaný pod č. R 11/2004 v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí Najvyššieho súdu.

Radou pre vysielanie a retransmisiiu je podľa zákona č. 308/2000 Z. z. ohraničené tromi lehotami: (i) subjektívnou lehotou, (ii) objektívnou lehotou a (iii) dodatkovou objektívnou lehotou.

4.1 Subjektívna lehota

Podľa § 64 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z. "Rada o uložení sankcie rozhodne do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa o porušení povinnosti podľa odseku 1 dozvedela, ...". Vzhľadom na jednoinštančnosť konania pred Radou a šesťmesačnú subjektívnu lehotu je nevyhnutné, aby Rada v tejto lehote (i) začala správne konanie, na základe podnetu alebo z vlastnej iniciatívy, (ii) umožnila účastníkovi konania realizovať jeho procesné práva a (iii) rozhodla včas ešte pred uplynutím tejto lehoty. Práve pre kolegiálnu povahu Rady v aplikačnej praxi Rady a slovenských všeobecných súdov vyvstala otázka, ktorý deň je potrebné považovať za deň, keď sa Rada dozvie o porušení zákona č. 308/2000 Z. z.

Za deň, keď sa Rada dozvie o porušení povinnosti podľa zákona sa považoval (i) deň doručenia podnetu Rade,¹⁹ (ii) deň uskutočnenia monitoringu vysielania Radou,²⁰ (iii) deň vypracovania monitorovacej správy o monitoringu vysielania kanceláriou Rady²¹ a (iv) deň prerokovania kontrolnej správy na zasadnutí Rady.²² Do úvahy tiež prichádzal deň, kedy doručenia záznamu vysielania Rade na základe jej vyžiadania.²³ Hoci súdna prax postupne ustalovala určenie dňa, ktorý je potrebné považovať za začiatok plynutia subjektívnej lehoty, zákonodarcia tieto judikátorne snahy Najvyššieho súdu Slovenskej republiky napokon vyriešil zákonom č. 498/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 15. decembra 2012 novelizoval ustanovenie § 64 zákona č. 308/2000 Z. z. a autentickým výkladom stanovil, že za deň, keď sa Rada dozvie o porušení povinnosti, sa považuje "deň

¹⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 23.4.2009, sp. zn. 3Sž/5/2009, a rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Markíza – Slovakia, s. r. o. c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 1.7.2008, sp. zn. 5Sž/87/07.

²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci MAC TV, s.r.o. c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 27.11.2007, sp. zn. 5Sž/55/07.

²¹ Rozsudky vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 2.6.2008, sp. zn. 5Sž/64/08, a vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 18.3.2009, sp. zn. 2Sžo/202/08.

²² Rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžo/79/05 a rozsudok vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 20.10.2010, sp. zn. 2Sžo/73/2010.

²³ Ustanovenia § 5 ods. 1 písm. m) a § 16 ods. 3 písm. l) zákona č. 308/2000 Z. z.

prerokovania správy o kontrole dodržiavania povinností podľa tohto zákona na zasadnutí rady".

Uvedený legislatívny počin, ale i predošlé judikátorne snahy súdov, však z paradigmatického hľadiska znamenajú zásadnú zmenu v inak ustálenom koncepte začiatku plynutia subjektívnych lehôt v správnom práve. Podstata tejto zmeny je, že je to práve a len správny orgán, ktorý rozhodne, kedy (ne)začne subjektívna lehota plynúť. Správny orgán pritom nie je nijako obmedzený. S použitím predstavivosti ad absurdum bude zlučiteľné s ustanovením § 64 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z., ak Rada prerokuje správu o kontrole dodržiavania povinností podľa tohto zákona napríklad päť rokov potom ako k porušeniu došlo: subjektívna lehota začne plynúť a bude plynúť šesť mesiacov. V tejto lehote môže Rada rozhodnúť o uložení niektoej z dostupných sankcií, ak neuplynula objektívna lehota. Ako uvedieme ďalej, ani uplynutie objektívnej lehoty ešte neznamená, že má účastník konania právnu istotu, že voči nemu nebude uplatnená sankčná zodpovednosť v trojmesačnej lehote po vrátení veci súdom Rade.

4.2 Objektívna lehota

Objektívna lehota je pretavením právnej istoty účastníka pred takým šikanóznym výkonom dozornej pôsobnosti správneho orgánu, ktorý by bol za hranicou rozumných očakávaní (uvedené platí o to viac, že oblasť vysielanie je mimoriadne dynamickou a viac než siahodlhé akademické debaty potrebujú mať subjekty pôsobiace v tejto oblasti vyriešené otázky, ktoré sa kontrolnej pôsobnosti Rady týkajú). Ustanovenie § 64 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z. ustanovuje jednoročnú objektívnu lehotu, pričom tá sama o sebe žiadne problematické implikácie nevyvoláva.

4.3 Dodatková objektívna lehota

Za najproblematickejšiu v spojení s predošlými uvádzanými lehotami považujeme lehotu podľa ustanovenia § 64 ods. 7 zákona č. 308/2000 Z. z., podľa ktorého

"... ak súd rozhodnutie rady zruší a vec vráti na nové konanie, rada rozhodne o sankcii najneskôr do troch mesiacov odo dňa doručenia rozhodnutia najvyššieho súdu. ...".

Túto lehotu si dovoľujeme s autorskou licenciou označiť za dodatkovú objektívnu lehotu, pretože (i) je Rade poskytnutá zákonodarcom len dodatkovu v prípade, že súd zruší rozhodnutia Rady a vráti jej vec na ďalšie konanie a (ii) je lehotou objektívnou, čiže je lehotou, ktorej počiatok je založený v objektívnej skutočnosti, ktorou je vrátenie všetkých administratívnych spisov Rade.²⁴ Táto lehota bola zavedená

²⁴ Podľa § 250j ods. 4 druhá veta Občianskeho súdneho poriadku: Ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu, lehota na rozhodnutie správneho orgánu v ďalšom konaní začne plynúť až po doručení všetkých spisov správneho orgánu pripojených k prejednávanej veci."

zákonom č. 206/2002 Z. z.,²⁵ ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene a doplnení zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov. Problematickosť konštrukcie tejto lehoty si dovoľujeme ilustrovať na nasledovnom prípade.

Rada dňa 21. apríla 2009 začala správne konanie proti Slovenskému rozhlasu vo veci porušenia povinnosti podľa ustanovenia § 38 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z., ku ktorému malo dôjsť dňa 11. marca 2009 na televíznej programovej službe tohto vysielateľa. O porušení zákona rozhodla Rada rozhodnutím dňa 25. augusta 2009 a za to uložila vysielateľovi pokutu 3 000 EUR. Toto rozhodnutie bolo účastníkom konania napadnuté opravným prostriedkom, o ktorom rozhodol Najvyšší súd dňa 27. októbra 2010 a napadnuté rozhodnutie Rady zrušil a vrátil vec Rade na ďalšie konanie.²⁶ Rada vo veci rozhodla druhýkrát dňa 11. januára 2011 a uložila tú istú sankciu. Účastník konania podal proti rozhodnutiu Rady v poradí druhý opravný prostriedok, na základe ktorého Najvyšší súd napadnuté rozhodnutie opäť zrušil a vec vrátil Rade na ďalšie konanie.²⁷ Vo veci rozhodla Rada dňa 20. decembra 2011 a rovnako ako predošlé dva razy uložila účastníkovi konania opäť tú istú sankciu. Účastník konania podal opravný prostriedok po tretí raz. O opravnom prostriedku Najvyšší súd stále koná²⁸ a vec tak nie je skončená ani takmer po štyroch rokoch od momentu, kedy malo k porušeniu zákona č. 308/2000 Z. z. dôjsť.

²⁵ Dôvodová správa odôvodňovala prijatie novely nasledovne: "Pri väzbe šesť mesačnej subjektívnej lehoty a jedno ročnej objektívnej lehoty na uloženie sankcie ... ide o takú právnu konštrukciu, ktorá mechanizmom plynutia lehôt vopred prejedikuje, že k realizovaniu sankcie uloženej Radou pre vysielanie a retransmisii vôbec nedôjde. Je totiž minimálna pravdepodobnosť, že v lehote jedného roka ... sa stihne uskutočniť nasledujúci sled úkonov: (a) Rada pre vysielanie a retransmisii preskúma stav vecí a vydá rozhodnutie o uložení sankcie, (b) Rozhodnutie rady sa doručí do vlastných rúk zodpovedného subjektu, (c) Uplynie 15 denná lehota na podanie odvolania, v ktorej v deväťdesiatich deviatich percentách prípadov sa zodpovedný subjekt proti uloženiu sankcie odvolá na Najvyšší súd SR, (d) Sudca najvyššieho súdu preštuduje spis, vytýči pojednávanie, rozhodne vo veci a vyhotoví písomné rozhodnutie, (e) Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sa doručí do vlastných rúk povinného subjektu a zmocnenému zástupcovi Rady pre vysielanie a retransmisii, (f) Ak súd nezrušil rozhodnutie Rady pre vysielanie a retransmisii, rada v jednoročnej lehote musí stihnúť realizovať poprípadе prostredníctvom exekúcie vykonať svoje rozhodnutie.". Národná rada Slovenskej republiky, 2. volebné obdobie, tlač 1142, <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=162843>.

²⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenská televízia c/a Rada pre vysielanie a retransmisii z 27.10.2010, sp. zn. 6SŽ/5/2009.

²⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenská televízia c/a Rada pre vysielanie a retransmisii z 29.09.2011, sp. zn. 8SŽ/4/2011.

²⁸ Vec je vedená Najvyšším súdom pod sp. zn. 6SŽ/3/2012.

Uvedený prípad demonštruje, že právna úprava umožňuje Rade rozhodovať a vyvodzovať sankčnú zodpovednosť aj v prípade nedodržania subjektívnej alebo objektívnej lehoty, pretože subjektívna lehota je v plnej dispozícii Rady a objektívna lehota je prelomiteľná dodatočnou objektívnou lehotou, ktorú získa Rada v prípade, že jej súd vráti vec na ďalšie konanie. Účastník konania sa však podľa nášho názoru ocitá v značnej neistote, v ktorej pre neho strácajú lehoty akýkoľvek rozmer predvídateľnosti a v skutočnosti v takomto prípade k zániku trestnosti uplynutím času nedochádza.

5. TRESTNOPRÁVNE ANALÓGIE

Súčasťou aplikačnej praxe správnych orgánov a správnych súdov sa v podmienkach Slovenskej republiky čoraz častejšie stávajú analógie trestnoprávných inštitútov. Vo vzťahu k aplikácii zákona č. 308/2000 Z. z. v tejto časti ako pars pro toto tento trend demonštrujeme na (i) časovej pôsobnosti zákonov, (ii) uplatňovaní zásady ne bis in idem a (iii) na problematike pokračujúcich deliktov.

5.1 Časová pôsobnosť

V trestnom práve vyjadruje pojem časovej pôsobnosti použiteľnosť noriem trestného práva hmotného alebo procesného na úpravu okruhu spoločenských vzťahov v určitom časovom okamihu.²⁹ Obmedzenie časovej pôsobnosti nie je Správnom poriadku explicitne vyjadrené.

Z kazuistiky možno ako príklad pre túto oblasť zvoliť vec vysielateľa Slovenský rozhlas, ktorý 22. októbra 2009 odvysielal v programe Popoludnie na Slovensku informácie o operačnom systéme Windows 7, ktoré naplnili definíciu skrytej mediálnej komerčnej komunikácie podľa § 31a ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 498/2009 Z. z. (ten nadobudol účinnosť dňa 15. decembra 2009). Za toto porušenie uložila Rada vysielateľovi pokutu 5 000 EUR. Rada klasifikovala delikt podľa právnej úpravy účinnej od 15. decembra 2009, hoci k spáchaniu deliktu malo dôjsť ešte pred jej účinnosťou dňa 22. októbra 2009. Najvyšší súd v súdnom konaní, iniciovanom na základe podaného opravného prostriedku, rozhodnutie Rady zrušil a v rozsudku uviedol, že

"navrhovateľovi [bola] uložená sankcia formou peňažnej pokuty a z uvedeného dôvodu sa jedná o formu správneho trestania riadiaceho sa zásadami platnými v trestnom práve. Preto bolo v prejednávacom prípade nevyhnutné uplatniť zásadu ustanovenú v čl. 50 ods. 6 ústavy, podľa ktorého sa trestnosť činu posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Poukazujúc na uvedené, prihliadnuc aj na čl. 6 a 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Protokolu č. 11, vyplýva, že odporkyňa mala o uložení sankcie rozhodnúť podľa zákona platného a účinného v

²⁹ Porovnaj Ivor, 2006, s. 54-55.

čase porušenia zákonnej povinnosti navrhovateľom, teda podľa zákona účinného do 14. decembra 2009. Neskorší zákon mohla použiť, len ak by to bolo pre navrhovateľa priaznivejšie. Takýto dôvod aplikovania neskoršej právnej normy však z napadnutého rozhodnutia nevyplýva."³⁰

5.2 Zásada ne bis in idem

Zásada ne bis in idem je základná zásada akéhokoľvek právneho procesu, zabezpečujúca právnu istotu, podľa ktorej o veci raz právoplatne rozhodnutej nesmie byť znova rozhodované.³¹ Zo Správneho poriadku explicitne nevyplýva, no správny orgán konanie zastaví, ak sa v tej istej veci právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil.³² Z hľadiska správnej aplikácie tejto zásady v správnom procese vo vzťahu k aplikácii zákona č. 308/2000 Z. z. je podľa Najvyššieho súdu

"nevyhnutné vo výroku presne vymedziť skutok, za ktorý je subjekt postihnutý. Vo výroku musí byť jednoznačne určené, čoho sa páchatel správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, aby popísaný skutok nebol zameniteľný s iným".³³

K uvedenému záveru Najvyšší súd dospel v rámci odvolacieho konania, v ktorom sa preskúmavala zákonnosť rozhodnutia Rady, ktorá vo výroku svojho rozhodnutia konštatovala, že k porušeniu povinnosti vysielateľom malo dôjsť tým, že "žalobca dňa 01.01.2010 o cca. 12:12 hod. odvysielal program Vznik Slovenskej republiky, v ktorom nezabezpečil objektívnosť a nestrannosť, za čo mu ukladá podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z. sankciu – upozornenie na porušenie zákona."

Najvyšší súd vyhodnotil takto formulovaný výrok ako nedostatočný aj s ohľadom na existujúcu rozhodovaciu činnosť³⁴ a dodal k tomu, že nepostačuje,

³⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 22.6.2011, sp. zn. 6Sž/8/2010.

³¹ Porovnaj Knapp, 1995, s. 84.

³² Ustanovenie § 30 ods. 1 písm. i) Správneho poriadku.

³³ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielania a retransmisiu z 1.12.2011, sp. zn. 3Sžo/38/2011.

³⁴ Rozsudky Najvyššieho súdu z 8.10.2010, sp. zn. 3Sžo/200/2010; z 18.5.2011, sp. zn. 2Sž/7/2010; a z 23.7.2009, sp. zn. 3Sžp/5/2008 (všetky dostupné na Najvyšší súd : Rozhodnutia).

"ak odôvodnenie rozhodnutia obsahuje popis skutku, pretože ... konkretizácia a popis skutku vo výroku rozhodnutia zabezpečuje pre páchatel'a správneho deliktu záruku, že bude rešpektovaná aj v jeho veci zásada ne bis in idem, podľa ktorej nemôže byť nikto potrestaný dvakrát za ten istý skutok. Uvedenú zásadu správne súdnictvo v Slovenskej republike rešpektuje, vychádzajúc aj z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 zo dňa 13.02.1991, ktoré je adresované členským štátom Rady Európy vo vzťahu k správnym sankciám."³⁵

5.3 Pokračovacie správne delikty

V aplikačnej činnosti Rady možno nájsť nedostatky týkajúce sa posudzovania viacerých správnych deliktov v prípade, ak ide o pokračovacie správne delikty. Správny poriadok neupravuje riešenie situácií pri ukladaní sankcií za dva a viac spáchaných správnych deliktov.

Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu je však jednotná v tom, že trestnoprávne princípy sa analogicky uplatňujú i v správnom trestaní a že trestania za správne delikty (priestupky, správne delikty fyzických osôb – podnikateľov a správne delikty právnických osôb) podliehajú obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy.³⁶ Týka sa to aj analógií v prípade dopustenia sa viacerých správnych deliktov vysielateľom. Podľa Najvyššieho súdu

"pri spáchaní viacerých správnych deliktov (jednočinný súbeh, viacčinný súbeh, pokračujúci delikt) pri nedostatku špeciálnej úpravy je ... taktiež potrebné pri právnom postihu týchto deliktov ukladaním sankcií postupovať „*analogiae legis*“ podľa predpisov trestnoprávnej úpravy, ktorej podstata spočíva v ukladaní len jedného trestu".³⁷

V prípade pokračujúcich správnych deliktov je touto trestnoprávnou úpravou ustanovenie § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len "Trestný zákon").³⁸ Z

³⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Slovenský rozhlas c/a Rada pre vysielania a retransmisiu z 1.12.2011, sp. zn. 3Sžo/38/2011.

³⁶ Porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu zo 6.3.2008, sp. zn. 8Sžo/28/2007; a rozsudok z 12.3.2009, sp. zn. 8Sžo/147/2008 (dostupné na Najvyšší súd : Rozhodnutia).

³⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Rozhlas a televízia Slovenska c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 25.4.2012, sp. zn. 6Sžo/31/2011.

³⁸ Podľa ustanovenia § 122 ods. 10 Trestného zákona: "Za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel' pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchatel'a spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatel'a spáchať uvedený

kazuistiky k problematike pokračujúcich správnych deliktov možno uviesť dva prípady.

V prvom prípade³⁹ Rada začala proti Slovenskému rozhlasu ako vysielateľovi na základe zákona dve správne konania pre rozhlasový program Z prvej ruky: prvé v súvislosti s týmto programom odvysielaným 10. októbra 2008 a druhé v súvislosti s týmto programom odvysielaným 21. novembra 2008. V oboch správnych konaniach Rada konštatovala porušenie objektívnosti a nestrannosti a vysielateľovi uložila na zasadnutí dňa 19. mája 2009 dve upozornenia na porušenie zákona. Najvyšší súd v odvolacom konaní iniciovanom vysielateľom vzhľadom na zamietavý rozsudok prvostupňového súdu uviedol, že "správny orgán ... uložil totožnému subjektu dve pokuty za správne delikty, hoci podľa vyššie uvedených zásad mal uložiť len jednu pokutu".⁴⁰

V druhom prípade⁴¹ Rada začala proti vysielateľovi Markíza – Slovakia, s. r. o. celkovo štyri správne konanie za porušenie ustanovenia § 33 ods. 4 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z.⁴² na programových službách TV Markíza a TV DOMA: prvé konanie sa týkalo reklamného šotu na THERAFLU odvysielaného 18. decembra 2010 a 22. januára 2011, druhé konanie sa týkalo reklamného šotu na ASPIRIN COMPLEX odvysielaného 22. januára 2011, tretie konanie sa týkalo reklamného šotu PANTOLOC CONTROL odvysielaného 18., 19. a 26. decembra 2010 a štvrté konanie sa týkalo reklamného šotu MIG-400 odvysielaného 18. decembra 2010. V každom z týchto štyroch konaní uložila Rada na svojom zasadnutí 7. júna 2011 vysielateľovi pokutu vo výške 3 320 EUR (celkovo teda vo výške

trestný čin; to neplatí vo vzťahu k čiastkovým útokom spáchaným mimo územia Slovenskej republiky."

³⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Rozhlas a televízia Slovenska c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 25.4.2012, sp. zn. 6Sžo/31/2011.

⁴⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Rozhlas a televízia Slovenska c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 25.4.2012, sp. zn. 6Sžo/31/2011. Tu považujeme za potrebné upozorniť, že hoci Najvyšší súd v citovanom texte hovorí o pokute, mal tým na mysli upozornenie na porušenie zákona, keďže v danej veci bola Radou uložená sankcia upozornenie na porušenie zákona, nie pokuta.

⁴¹ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Markíza – Slovakia, s. r. o. c/a Rada pre vysielanie a retransmisiu z 24.11.2011, sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011, 8Sž/24/2011.

⁴² Podľa § 33 ods. 4 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z. "Vysielaná reklama na lieky okrem liekov podľa odseku 3 a § 31a ods. 10 musí byť rozoznateľná, nezaujatá, pravdivá a overiteľná a musí zodpovedať požiadavke ochrany jednotlivca pred poškodením. Reklama musí obsahovať jednoznačnú a zrozumiteľnú výzvu na pozorné prečítanie poučenia o správnom použití lieku obsiahnutého v písomnej informácii pre používateľov liekov pribalenej k lieku".

13 280 EUR). Proti každému z týchto rozhodnutí podal vysielateľ opravný prostriedok na Najvyšší súd, ktorý však tieto konania spojil na spoločné konanie, v ktorom všetky tieto rozhodnutia zrušil a vec vrátil Rade na ďalšie konanie. Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí uviedol, že

"v predmetnej veci, keďže ide o preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov o postihu za správny delikt s uložením peňažnej pokuty, treba podľa názoru súdu aplikovať na danú vec čl. 6 ods. 1 dohovoru. ... Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správny delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, pričom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. ... Pri nedostatku špeciálnej úpravy za pokračujúci delikt je potrebné použiť „*analogiae legis*“, t. j. vychádzať za Trestného zákona. Na základe analógie teda v danom prípade aplikovať pravidlá pre ukladanie trestu za pokračujúci delikt zakotvené v Trestnom zákone".⁴³

Jednoznačne však nie je ustálené, či sú správny orgán a správny súd povinní prihliadnuť na tieto trestnoprávne analógie *ex officio* aj bez namietania zo strany účastníka konania alebo je tak povinný urobiť len na návrh.⁴⁴

6. ZÁVER

Z uvedených bodov si dovoľujeme urobiť nasledovné závery. Predovšetkým sa nám javí žiaduce legislatívne doriešiť špecifiká pri rozhodovaní kolegiálnych orgánov v správnom konaní, osobitne to platí vo vzťahu k Rade. Legislatívna úprava by mala zohľadňovať špecifický charakter kolegiálnych orgánov a rozhodovanie týchto orgánov by malo v správnom konaní zahŕňať aj schvaľovanie odôvodnení rozhodnutí, pretože tie majú významný vplyv na plnenie povinností dotknutých subjektov podľa zákona č. 308/2000 Z. z.

Domnievame sa, že lehoty v podobe, v akej sú konštruované v zákone č. 308/2000 Z. z. nezakladajú v skutočnosti zánik trestnosti správneho deliktu, ale umožňujú za určitých okolností (v prípade, ak nastúpi dodatková objektívna lehota) jej obnovenie a následne vyvodenie

⁴³ Rozsudok Najvyššieho súdu vo veci Markíza – Slovakia, s. r. o. c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 24.11.2011, sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011, 8Sž/24/2011.

⁴⁴ V rozsudku Najvyššieho súdu vo veci Rozhlas a televízia Slovenska c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 25.4.2012, sp. zn. 6Sžo/31/2011, dospel súd k názoru, že súd tak môže urobiť len na návrh, no v predošlom rozsudku Najvyššieho súdu vo veci Markíza – Slovakia, s. r. o. c/a Rada pre vysielanie a retransmisiiu z 24.11.2011, sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011, 8Sž/24/2011, dospel k záveru, že tak môže urobiť aj bez návrhu.

sankčnej zodpovednosti aj po uplynutí objektívnej lehoty. Takto konštruované lehoty považujeme za nezlučiteľné s princípom predvídateľnosti práva.

S ohľadom na stále rastúci význam judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd možno považovať za správne presahovanie trestnoprávných inštitútov do správneho práva trestného. Za neuspokojivé však považujeme, že tieto analógie nie sú upravené legislatívne (napríklad problematika pokračujúcich správnych deliktov), čo vyvoláva právnu neistotu v oblasti správneho trestania, v danom prípade pri aplikácii zákona č. 308/2000 Z. z., tak na strane správnych orgánov (v tomto prípade na strane Rady), ako aj na strane dotknutých vysielateľov. Okrem toho, nájsť správnu mieru aplikácie analógie nie je vždy jednoznačné. To si v prípade, ak tieto problematické miesta nebudú riešené legislatívne vyžiada zvýšené nároky na odbornú prípravu členov a zamestnancov správnych orgánov. Tí budú v prípade absencie adekvátnej právnej úpravy v záujme predchádzať zrušeným rozhodnutiam zo strany súdov nútení aplikovať trestnoprávne analógie v rozhodovacej činnosti častejšie než doposiaľ.

Literature:

- Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné : všeobecná časť 1, Bratislava: IURA EDITION, 2006. - 530 s., ISBN 80-8078-099-4
- Knapp, V.: Teorie práva, Praha: C.H.Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1
- Košičiarová, S.: Správny poriadok : Komentár, Šamorín: Heuréka, 2004, 322 s., ISBN 80-89122-14-0
- Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo, Žilina: Poradca podnikateľa, 503 s., ISBN 978-80-88931-71-3
- Najvyšší súd Slovenskej republiky : Rozhodnutia. [online]. Dostupné na: <<http://www.nssr.gov.sk/rozhodnutia/>> [cit. 2012-12-02]
- Národná rada Slovenskej republiky: Digitálna parlamentná knižnica. [online]. Dostupné na: <[http:// www.nrsr.sk/dl/](http://www.nrsr.sk/dl/)> [cit. 2012-12-02]
- Rada pre vysielanie a retransmisiu [online]. Dostupné na: <<http://www.rada-rtv.sk>> [cit. 2012-12-02]

Contact – email
robert@bardac.sk

KONCEPT HOSPODÁŘSKÉ JEDNOTKY A ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ SOUTĚŽNÍHO PRÁVA

HELENA BARTÁKOVÁ

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká republika

Abstract in original language

Článek analyzuje použití konceptu hospodářské jednotky jako východiska pro určení subjektů odpovědných za porušení soutěžního práva v judikatuře Soudního dvora EU, Tribunálu a Komise. Jedná se o koncept, který umožňuje přičítat odpovědnost za protisoutěžní jednání jednotlivým společnostem, které fakticky fungují jako jediná hospodářská jednotka. Příspěvek se také věnuje důsledkům, které se při aplikaci tohoto konceptu promítají do určení výše trestu.

Key words in original language

správní trestání, hospodářská soutěž, hospodářská jednotka, odpovědnost za správní delikt

Abstract

The article analyses the concept of a single economic unit as a basis for determining the legal entities liable for an infringement of competition law as it appears in the decisions of the Court of Justice, General Court and European Commission. The concept of a single economic unit enables the EC and NCAs to attribute a wrongdoing of an economic unit to the individual companies that belong into it. The impact of this concept on the administrative punishments awarded to such companies is also examined in the article.

Key words

administrative punishment, competition, single economic unit, liability for an infringement

V souvislosti s nedávným rozsudkem¹ Krajského soudu v Brně (dále též „KS“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) ve věci mezinárodního kartelu výrobců plynu izolovaných spínacích ústrojí (zvaný také „kartel PISU“), byl Úřad opět postaven před otázku dovozování odpovědnosti jednotlivých subjektů tvořících jednu hospodářskou jednotku za správní delikt a uložení trestu těmto subjektům. Ačkoli se jednalo

¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 22/2007 ze dne 14. 6. 2012.

o rozhodnutí Úřadu staršího data², pochybení, která KS Úřadu vytknul, představují jeden z klíčových aspektů při ukládání pokut. V souladu s ustanovením § 1 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) jsou adresáty tohoto zákona soutěžitelé. Pojem soutěžitel pak v podstatě kopíruje pojem podnik, se kterým pracuje právo Evropské unie,³ a je ho třeba chápat stejně široce, jako je tomu v právu Evropské unie. Podle některých autorů⁴ se dokonce možnost daná členským státem v nařízení Rady č. 1/2003 nastavit si vyšší úroveň ochrany hospodářské soutěže nevztahuje na výklad tohoto pojmu. Tedy ani vymezení podniku (respektive soutěžitele), které by ve svém důsledku vedlo k nastavení přísnějšího režimu, není v souladu s právem Evropské unie.

Správního deliktu se však jako soutěžitel mohou dopustit pouze fyzické nebo právnické osoby jako soutěžitelé. V oblasti správního trestání na úseku hospodářské soutěže se tedy odlišuje hmotněprávní a procesněprávní chápání soutěžitele. Zatímco skutkovou podstatu správního deliktu naplňuje soutěžitel resp. podnik, nezřídka není možné vést řízení se soutěžitelem jako takovým, neboť nemá právní subjektivitu.

Toto odlišné pojetí se projevuje zejména v situaci, kdy se narušení hospodářské soutěže dopustí celé koncerny či jiné formy sdružení právnických osob. Jako příklad je možné uvést případ kartelu PISU, kdy se schůzek účastnili zástupci jednotlivých koncernů, přičemž z důkazních materiálů nebylo jednoznačně zjištěné, za kterou konkrétní právnickou osobu se daný zástupce schůzky účastnil. Úřad se tak nacházel v situaci, kdy na jedné straně měl prokázánu účast koncernů na protisoutěžním jednání, a na druhé straně věděl, které právnické osoby protisoutěžní jednání fakticky vykonávaly, aniž by je mohl důkazně propojit se schůzkami. V rámci jednotlivých koncernů tvořících jednu hospodářskou jednotku pak Úřad dovozoval odpovědnost konkrétních právnických osob. V případě kartelu PISU však dle KS postupoval Úřad při určování jednotlivých právnických osob, jimž odpovědnost za spáchaný delikt připisoval, tak, že nezohlednil míru účasti jednotlivých subjektů na závadném jednání a ve svém důsledku tak zvolený postup vedl k diskriminaci členů koncernů tvořených menším počtem subjektů působících na relevantním trhu. Právě tento důsledek Úřadem zvolené metody vedl KS, ke zrušení jeho rozhodnutí Úřadu, přestože z pohledu hmotného

² Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č.j. R 059-070, 075-078/2007/01-08115/2007/310 ze dne 26.4.2007

³ Srov. MUNKOVÁ, Jindřiška, Jiří KINDL a Pavel SVOBODA. Soutěžní právo. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 95.

⁴ SZYDLO, Marek. 'Leeway of Member States in Shaping the Notion of an "Undertaking" ' in Competition Law'. *World Competition* 33, 4 (2010), 549-568.

práva byla účast na kartelu zúčastněným soutěžitelům prokázána dostatečně.

Způsob, jakým soutěžní úřady včetně Komise pracují s hospodářskou jednotkou, v rámci níž ukládají pokuty konkrétním subjektům, proto vyžaduje aplikaci jednotného a nediskriminačního mechanismu. Cílem tohoto příspěvku je nastínit možné postupy a zvážit jejich aplikovatelnost v kontextu českého právního řádu.

1. KONCEPT HOSPODÁŘSKÉ JEDNOTKY

Jak už bylo naznačeno výše, základem pro dovození odpovědnosti je právě jednání soutěžitele, respektive podniku. Právo Evropské unie chápe soutěžitele jako hospodářskou jednotku či entitu, kterou tvoří soubor osobních, hmotných i nehmotných složek. K tomuto vymezení pak přistupují další znaky blíže specifikované judikaturou soudů EU – zejména dnešního Tribunálu. Aby bylo možné hovořit o jedné hospodářské jednotce, musí mít taková entita jednotnou organizaci a dlouhodobě sledovat určitý ekonomický cíl⁵. Jedinou hospodářskou jednotku tak mohou tvořit dvě formálně zcela oddělené osoby s vlastní právní subjektivitou za podmínky, že jejich jednání na trhu směřuje k jedinému společnému ekonomickému cíli.⁶

Obecně takový vztah může existovat mezi mateřskou a dceřinou společností, za podmínky, že mateřská společnost zcela ovládá obchodní rozhodování dcery. Rozhodným kritériem pro zařazení do jedné hospodářské jednotky je v takovém případě výlučně skutečnost, že mateřská společnost má rozhodující vliv na obchodní politiku společnosti dceřiné, nikoli jejich formální subjektivita. Nemusí také nutně záležet na vlastnické struktuře. Pokud je zachována samostatnost obchodního rozhodování dceřiné společnosti, tvoří samostatnou hospodářskou jednotku i v případě, že mateřská společnost je jejím stoprocentním vlastníkem.⁷ Jedinou hospodářskou jednotku podle Tribunálu může tvořit také společnost a její zmocněnec podnikající jako samostatní fyzická či právnická osoba, pokud z jejich vzájemného vztahu vyplývá, že zmocněnec pracuje

⁵ Rozsudek Soudu prvního stupně (prvního senátu) ze dne 10. března 1992 ve věci T 11/89 Shell International Chemical Company Ltd proti Komisi Evropských společenství, odst. 311.

⁶ Rozsudek Soudu prvního stupně (pátého senátu) ze dne 15. září 2005 ve věci T-325/01 DaimlerChrysler AG proti Komisi Evropských společenství.

⁷ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 22. října 1986 ve věci 75/84 Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG proti Komisi Evropských společenství.

výlučně na základě instrukcí zmocnitele, respektive jejich vzájemný vztah je podobný vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.⁸

Obdobně aplikují pojem soutěžitel i soudy české, kdy například Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posuzoval otázku zneužití dominantního postavení mezi dvěma dceřinými společnostmi, jejichž většinovým vlastníkem byla jediná mateřská společnost. V tomto případě NSS konstatoval, že v rámci jedné hospodářské jednotky „nemohou dceřiné společnosti skutečně autonomně určovat své jednání na trhu, nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje. Kritériem nemůže být pouze to, zda jedna společnost má většinový podíl v jiné společnosti. Důležité je, zda obecně v konkrétním posuzovaném případě zvláště mateřská společnost dává dceřiné společnosti pokyny a je reálně schopna jejich realizaci vynutit.“⁹ Nejvyšší správní soud se tedy nespokojuje s možností určovat obchodní politiku dceřiných společností, ale vyžaduje, aby mateřská společnost tento svůj potenciální vliv byla schopna skutečně uplatnit. V duchu tohoto rozsudku postupoval i Úřad, který v rozhodnutí „Henkel“¹⁰ tuto konstrukci použil nejen k definici soutěžitele, ale také k dovození konkrétního subjektu v rámci hospodářské jednotky, kterého učinil odpovědným za spáchání správního deliktu.

2. DOVOZENÍ ODPOVĚDNOSTI V RÁMCI HOSPODÁŘSKÉ JEDNOTKY

Nejen vymezení soutěžitele jako hospodářské jednotky, ale také vzájemné vztahy jejích jednotlivých členů hrají významnou roli v otázce dovození odpovědnosti konkrétních subjektů. Jedním z nejpoužívanějších mechanismů je připsání odpovědnosti mateřské společnosti.¹¹ Podle Tribunálu je mateřská společnost obecně odpovědná za jednání svých dceřiných společností za předpokladu, že tvoří jednu hospodářskou jednotku. V případě, že je mateřská společnost stoprocentním vlastníkem společnosti dceřiné uplatní se premisa, že tato společnost, s největší pravděpodobností mohla

⁸ Rozsudek Soudu prvního stupně (pátého senátu) ze dne 15. září 2005 ve věci T-325/01 DaimlerChrysler AG proti Komisi Evropských společenství.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 61/2005 ze dne 29. 10. 2007.

¹⁰ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. ÚOHS-S169/2008/KD-368/2011/850/KNe ze dne 10. 2. 2011

¹¹ BROUWER, Ono, GOYDER, Joanna, MES, Daniel. Developments in EC Competition law in 2007: an Overview. *Common Market Law Review* 45 (2008, s. 1180.

a skutečně vykonávala rozhodný vliv na jednání své dcery.¹² V takovém případě je důkazní pozice soutěžního úřadu (Komise) ulehčena, neboť jí postačí důkazy ve formě dodatečných indicií svědčících o faktickém vlivu mateřské společnosti.¹³ Pro účely dovození odpovědnosti pak podle Tribunálu stačí prokázat pouze možnost mateřské společnosti obchodní politiku dceřiné společnosti určovat a za předpokladu, že neexistuje důkaz o opaku, se presumuje, že mateřská společnost takový vliv skutečně vykonávala.¹⁴ Pokud bychom použili paralelu z trestního práva, je dceřiná společnost chápána jako nástroj, který mateřská společnost používá k faktickému výkonu svého protiprávního jednání.

Vzhledem k tomu, že vztahy mezi mateřskými a dceřinými společnostmi nejsou vždy tak jasně vymezené, aby bylo možné vnímat dceřinou společnost pouze jako nástroj v rukou mateřské společnosti, nelze toto pravidlo aplikovat univerzálně. Proto se používají další mechanismy umožňující dovodit odpovědnost jednotlivých dceřiných společností. V situaci, kdy je dceřiná společnost ovládána mateřskou, avšak disponuje takovou mírou samostatnosti, jež ji umožňuje dopustit se excesivního jednání, tj. jednání neaprobovaného mateřskou společností, je třeba činit za takové jednání odpovědnou pouze dceřinou společnost.¹⁵ Není také povinností primárně vycházet z doktríny odpovědnosti mateřské společnosti, neboť podle závěru Soudního dvora EU není Komise „povinna přednostně ověřit, zda byly splněny podmínky k tomu, aby bylo protiprávní jednání přičteno mateřské společnosti podniku, který se dopustil dotčeného protiprávního jednání. Komise totiž nemůže být v zásadě povinna přistoupit prvořadě k takovému ověření před tím, než se může zamýšlet obrátit proti podniku, který se dopustil protiprávního jednání, a to i když tento podnik jako právní entita prošel změnami. Zásada osobní odpovědnosti [...] nebrání nijak tomu, aby Komise zamýšlela nejdříve sankcionovat posledně uvedený podnik před tím, než přezkoumá, zda případně protiprávní jednání může být přičteno mateřské společnosti. Navíc [...] kdyby tomu bylo jinak, šetření Komise by byla podstatně ztížena nezbytností v každém případě

¹² Rozsudek Soudu prvního stupně (druhého senátu) ze dne 12. prosince 2007 ve věci T-112/05 Akzo Nobel NV a další proti Komisi Evropských společenství, body 58 a 83.

¹³ Rozsudek Soudu prvního stupně (pátého senátu) ze dne 26. dubna 2007 ve spojených věcech T-109/02, 118/02, 122/02, 125/02, 126/02, 128/02, 129/02, 132/02 & 136/02 Bolloré SA a další proti Komisi Evropských společenství, odst. 132.

¹⁴ Rozsudek Tribunálu (první senát) ze dne 13. července 2011 ve věci T-42/07 The Dow Chemical Company a další proti Evropské komisi.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1979 ve spojených věcech 32/78 a 82/78 BMW Belgium SA a další proti Komisi Evropských společenství.

nástupnictví v ovládnání podniku ověřit, v jakém rozsahu jeho jednání mohou být přičítána bývalé mateřské společnosti.“¹⁶

Komise ve svých rozhodnutích při dovozování odpovědnosti vychází také z míry přímé a aktivní účasti jednotlivých společností fungujících v rámci jedné hospodářské jednotky¹⁷ a přihlíží k jejich skutečnému jednání bez toho, že by bylo nutné připisovat toto jednání mateřské společnosti. A konečně byl aprobován i případ, kdy byla dovozena odpovědnost všech subjektů působících v rámci jedné hospodářské jednotky.¹⁸ Existuje tedy celá škála přístupů, z nichž si Úřad může vybrat a reagovat tak na specifika každého jednotlivého případu.

V již zmíněném případě Henkel Úřad nejprve vymezil jednotlivé soutěžitele na základě vykonávané kontroly, majetkového a personálního propojení a posléze uvnitř jednotlivých jednotek přezkoumal roli jejich členů při určování obchodní politiky. V rámci hospodářské jednotky vlastněné mateřskou společností Henkel KG&A se Úřad odchýlil od základního schématu dovozování odpovědnosti mateřské společnosti a na základě narovnání vyvodil odpovědnost dceřině společnosti přímo působící na českém trhu. U druhé hospodářské jednotky podílející se na deliktním jednání Úřad na základě kritéria faktického určování obchodní politiky dovodil odpovědnost jedné ze společností dceřiných, která ačkoli nebyla v pozici konečného vlastníka, fakticky tvořila obchodní politiku celé jednotky. Naopak v případě Kofola,¹⁹ kdy se protisoutěžního jednání dopouštěla mateřská společně s dceřinou společností, Úřad přičetl odpovědnost společnosti mateřské.

Žádný z těchto případů však nebyl podroben soudnímu přezkumu. Přestože tedy rozhodnutí Úřadu o kartelu PISU představuje jeden z prvních případů, kdy byl Úřad nucen dovozovat odpovědnost subjektů uvnitř jedné hospodářské jednotky, jedná se o případ, který byl podroben soudnímu přezkumu. Jednotlivé postupy pro dovozování odpovědnosti aplikované Komisí se tak zprostředkovaně dostaly také

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 24. září 2009 ve spojených věcech C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P a C-137/07 P Erste Group Bank AG (C-125/07 P), Raiffeisen Zentralbank Österreich AG (C-133/07 P), Bank Austria Creditanstalt AG (C-135/07 P) a Österreichische Volksbanken AG (C-137/07 P) proti Komisi Evropských společenství.

¹⁷ Rozhodnutí Komise ze dne 21. prosince 2005 ve věci 2006/902 Rubber Chemicals.

¹⁸ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. 3. 1974 ve spojených věcech C-6-7/73 Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. a Commercial Solvents Corporation proti Komisi nebo rozhodnutí Tribunálu ze dne 15. 6. 2005 ve spojených věcech T-71/03, T-74/03, T-87/03, T-91/03 Tokai Carbon Co. Ltd (T-71/03), Intech EDM BV (T-74/03), Intech EDM AG (T-87/03) a SGL Carbon AG (T-91/03) proti Komisi.

¹⁹ Rozhodnutí Úřadu č. j. S095/2008/KD-14495/2008/810 ze dne 25. 7. 2008.

před české soudy. Jak už bylo naznačeno výše, podle názoru KS Úřad nezvolil jednotný postup a v rámci jednotlivých hospodářských jednotek zúčastněných na kartelu dovozoval odpovědnost bez použití jednotné koncepce pro dovození odpovědnosti. Z rozhodnutí KS je také patrné, že v českém právu jsou aplikovatelné v zásadě všechny přístupy k dovozování odpovědnosti používané Komisí, avšak je nutné je používat jednotně tak, aby nedocházelo k rozdílům v přístupu k jednotlivým hospodářským jednotkám zúčastněným na protiprávním jednání. Jelikož rozhodnutí KS bylo napadeno kasační stížností, nemusí být tyto závěry KS zcela definitivní.

3. UKLÁDÁNÍ POKUT SUBJEKTŮM V RÁMCI JEDNÉ HOSPODÁŘSKÉ JEDNOTKY

Zvolená metoda dovozování odpovědnosti jednotlivých subjektů v rámci hospodářské jednotky se také významným způsobem promítá do ukládání pokut za správní delikt. Pomocí některé z možných metod je odpovědnost za jednání hospodářské jednotky připsána jednomu subjektu, při určování výše pokuty se však Komise opět vrací na úroveň vyšší – tj. vychází z celkového obratu hospodářské jednotky, nikoli pouze z obratu daného subjektu. Takovým postupem se maximální výše pokuty, kterou je možno za správní delikt uložit, rapidně navyšuje.²⁰

V situaci, kdy je v rámci jedné hospodářské jednotky dovozena odpovědnost více subjektů, je nezbytné vypořádat se s problematikou diferenciací výše pokut pro jednotlivé odpovědné subjekty, neboť jako základ pro určení výše pokuty je brán právě obrat hospodářské jednotky jako celku. Komise postupuje v situacích, kdy je odpovědnost připsána mateřské i dceřině společnosti tak, že povinnost zaplatit pokutu ukládá oběma společnostem společně a nerozdílně.²¹ V praxi takový postup může vypadat tak, že mateřská společnost je povinna zaplatit celou částku uložené pokuty, přičemž určitou část z ní uložené pokuty je povinna zaplatit společně a nerozdílně se společností dceřinou. Takový model ukládání pokut, ač aprobevován evropskými soudy,²² není vlastní našemu právnímu systému. Úřad tedy ukládá pokuty každému subjektu zvlášť.

V případě kartelu PISU byly ukládány pokuty jednotlivě. Přestože Úřad pro určení výše pokuty pro jednotlivé subjekty počítal s obratem

²⁰ HOFSTETTER, Karl, LUDESCHER, Melanie. 'Fines against Parent Companies in EU Antitrust Law: Setting Incentives for 'Best Practice Compliance'. *World Competition* 33, 1 (2010), 58.

²¹ Tamtéž, s. 57.

²² Rozsudek Soudu prvního stupně (druhého senátu) ze dne 12. prosince 2007 ve věci T-112/05 Akzo Nobel NV a další proti Komisi Evropských společenství.

celé skupiny, zdá se, že pokuty ukládal jednotlivým subjektům, jakoby každá z nich tvořila samostatnou hospodářskou jednotku. Ve svém důsledku se takový postup projevil v tom, že u hospodářských jednotek, v rámci kterých byla dovozena odpovědnost většího počtu subjektů, byla celková výše pokuty připadající na hospodářskou jednotku mnohem vyšší než u jednotek, za jejichž jednání byla připsána odpovědnost menšímu počtu subjektů. Pravděpodobně zde Úřad zvolil nevhodnou kombinaci postupů Komise a vnitrostátního správního práva procesního. Jak zdůraznil KS při ukládání pokut v rámci hospodářské jednotky „musí být patrné, zda žalovaný bere za základ obraty jednotlivých subjektů nebo obraty skupin, k nimž tyto subjekty náležejí. V obou případech musí být zřejmé, že při uložení pokuty žádnému ze subjektů nebyl jeden a tentýž obrat přičten dvakrát. A obrat v jakém konkrétním období považoval žalovaný za rozhodující.“²³ KS tedy v zásadě naznačuje, že je možné určit výši pokuty pro hospodářskou jednotku a tuto pokutu pak rozdělit mezi jednotlivé subjekty, jimž byla odpovědnost za jednání hospodářské jednotky připsána, stejně tak, jako vycházet z obratu jednotlivých subjektů, jimž je pokuta ukládána.

4. ZÁVĚR

Vymezení konceptu soutěžitele jako hospodářské jednotky z pohledu hmotného práva je otázkou, kterou se praxe i odborná veřejnost zabývá již delší dobu, implikace tohoto konceptu pro právo procesní ještě však stále nejsou zcela jednoznačně vyřešeny. V obecné rovině je totiž mnohem méně problematické přenášet praxi Komise a judikaturu soudů EU týkající se hmotného práva do práva vnitrostátního, než řešit jejich dopady do roviny procesní. Na jedné straně totiž stojí povinnost euro konformního výkladu práva a na straně druhé vnitrostátní procesní normy, kterými je Úřad povinen se řídit. Ačkoli tedy v řízení aplikuje výhradně vnitrostátní procesní normy, musí i tyto aplikovat tak, aby nedošlo k popření principů, s nimiž operuje právo hmotné a k nimž se váže unijní legislativa a judikatura. Úřad se tak nachází v nejisté pozici, neboť musí nalézt rovnováhu mezi oběma závazky, a s minimální podporou ve vnitrostátní judikatuře či praxi. Bude tedy velmi zajímavé, jakým způsobem se k procesním otázkám dovozování odpovědnosti a určování výše pokuty v případě kartelu PISU postaví NSS.

²³ Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 22/2007 ze dne 14. 6. 2012.

Literature:

- Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 22/2007 ze dne 14. 6. 2012.
- HOFSTETTER, Karl, LUDESCHER, Melanie. 'Fines against Parent Companies in EU Antitrust Law: Setting Incentives for 'Best Practice Compliance'. *World Competition* 33, 1 (2010), 55-76.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. S095/2008/KD-14495/2008/810 ze dne 25. 7. 2008
- Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. 3. 1974 ve spojených věcech C-6-7/73 Istituto Chemioterapico Italiano S.p.A. a Commercial Solvents Corporation proti Komisi nebo rozhodnutí Tribunálu ze dne 15. 6. 2005 ve spojených věcech T-71/03, T-74/03, T-87/03, T-91/03 Tokai Carbon Co. Ltd (T-71/03), Intech EDM BV (T-74/03), Intech EDM AG (T-87/03) a SGL Carbon AG (T-91/03) proti Komisi.
- Rozhodnutí Komise ze dne 21. prosince 2005 ve věci 2006/902 Rubber Chemicals.
- Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 24. září 2009 ve spojených věcech C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P a C-137/07 P Erste Group Bank AG (C-125/07 P), Raiffeisen Zentralbank Österreich AG (C-133/07 P), Bank Austria Creditanstalt AG (C-135/07 P) a Österreichische Volksbanken AG (C-137/07 P) proti Komisi Evropských společenství.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1979 ve spojených věcech 32/78 a 82/78 BMW Belgium SA a další proti Komisi Evropských společenství.
- Rozsudek Tribunálu (první senát) ze dne 13. července 2011 ve věci T-42/07 The Dow Chemical Company a další proti Evropské komisi.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 61/2005 ze dne 29. 10. 2007.
- Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S169/2008/KD-368/2011/850/KNe ze dne 10. 2. 2011
- BROUWER, Ono, GOYDER, Joanna, MES, Daniel. Developments in EC Competition law in 2007: an Overview. *Common Market Law Review*, 45 (2008), 1167-1205.
- Rozsudek Soudu prvního stupně (druhého senátu) ze dne 12. prosince 2007 ve věci T-112/05 Akzo Nobel NV a další proti Komisi Evropských společenství.
- Rozsudek Soudu prvního stupně (pátého senátu) ze dne 26. dubna 2007 ve spojených věcech T-109/02, 118/02, 122/02, 125/02, 126/02, 128/02, 129/02, 132/02 & 136/02 Bolloré SA a další proti Komisi Evropských společenství.
- Rozsudek Tribunálu T-77/02 ve věci The Dow Chemical Company v. Komise ze dne 2. 2. 2012

- Rozsudek Soudu prvního stupně (prvního senátu) ze dne 10. března 1992 ve věci T 11/89 Shell International Chemical Company Ltd proti Komisi Evropských společenství, odst. 311.
- Rozsudek Soudu prvního stupně (pátého senátu) ze dne 15. září 2005 ve věci T-325/01 DaimlerChrysler AG proti Komisi Evropských společenství.
- Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 22. října 1986 ve věci 75/84 Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG proti Komisi Evropských společenství.
- MUNKOVÁ, Jindřiška, Jiří KINDL a Pavel SVOBODA. Soutěžní právo. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 95.
- SZYDLO, Marek. 'Leeway of Member States in Shaping the Notion of an "Undertaking" ' in Competition Law'. *World Competition* 33, 4 (2010), 549-568.

Contact – email

Helena.bartakova@compet.cz

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ PO ROZSUDKU ZOLOTUKHIN PROTI RUSKU

LENKA BURSÍKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá dopadem závěrů obsažených v rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin proti Rusku. Tento rozsudek měl přispět ke sjednocení odlišných přístupů k otázce výkladu pojmu "totožný čin" obsaženého v čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V souvislosti s aplikací zásady *ne bis in idem* ve správním trestání však tento rozsudek vyvolal mnoho nejasností a problémů, které se příspěvek snaží definovat a relevantním způsobem na ně reagovat.

Key words in original language

správní trestání, zásada *ne bis in idem*, totožnost skutku

Abstract

The paper focuses on the impact of the Zolotukhin vs Russia decision of the Grand Chamber of the European Court of Human rights. The decision should have contributed to the unification of the interpretation of the term "same conduct" included in the art. 4 of the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. However, it gave rise to many confusions and problems in connection with the application of the double jeopardy principle in the field of administrative punishment. The paper aims to define some of these problems and provide a relevant reaction to them.

Key words

administrative punishment, double jeopardy, identity of facts

Princip *ne bis in idem* („v téže věci ne dvakrát“) je nejčastěji spojován s trestním právem. Tento princip je jako jedna ze základních trestních zásad obsažen v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby“¹. Vzhledem k tomu, že tato zásada „je chápána jako jeden z požadavků, který svou povahou spadá do oblasti lidských práv“², je zakotvena i v řadě

¹ Jak poznamenává např. Pavlíček, nepřesnou dikci Listiny „čin“ je třeba interpretovat tak, že neodpovídá pojmu hmotného trestního práva „trestný čin“, ale procesnímu pojmu „skutek“. (Pavlíček, V. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 2. Díl. *Práva a svobody*. Praha: Linde, 1999, s. 329.

² Prášková, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*. Trestněprávní revue, roč. 2012, č. 3, s. 53.

mezinárodních smluv. Podle čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) nemůže být nikdo stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu. Na úrovni evropského práva pak tento princip zakotvuje Listina základních práv Evropské unie, a to ve svém čl. 50, podle nějž nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.

Ačkoli shora uvedené normy hovoří o „trestním řízení“, resp. trestním stíhání, je třeba danou zásadu aplikovat i v řízení o správních deliktech, tedy obecně ve správním trestání. Tento závěr vyplývá v první řadě z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Ten záhy po přijetí protokolu č. 7 vyložil výraz „trestní řízení“ obsažený v jeho čl. 4 s cílem rozšířit záruky podle čl. 5 a 6 Úmluvy na sankce veřejné moci označené za správní. Pojmy trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání je dle ESLP nutno vykládat autonomně, nezávisle na jejich významu ve vnitrostátním právu. Jedině tak může být zajištěna jednotná ochrana lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu. V zásadním rozsudku Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976 (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72) tento soud argumentoval, že bylo-li by ponecháno na úvaze smluvních stran Úmluvy, která protiprávní jednání budou považovat za trestná a která „pouze“ za správní delikty, stal by se rozsah použití Úmluvy závislý na jejich suverénní vůli, což by bylo podle jeho názoru v rozporu s jejím předmětem a cílem. V tomto rozsudku proto ESLP vymezil kritéria (nazývaná propříště tzv. Engel kritéria), jejichž pomocí lze zjistit, zda má určitá sankce trestněprávní povahu ve smyslu Úmluvy. Těmito třemi kritérii jsou: kvalifikace protiprávního jednání ve vnitrostátním právu, povaha protiprávního jednání a intenzita sankce ukládané pachateli. Z uvedených kritérií je zřejmé, že pojem trestní řízení obsažený v čl. 4 sedmého protokolu bude zpravidla třeba vztáhnout nejen na tzv. soudní delikty, ale i na delikty správní, a to jak fyzických, tak právnických osob³.

Shora citovanou judikaturu reflektují i vnitrostátní soudy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006 – 57, jednoznačně konstatoval, že řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, musí podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu⁴. Ostatně platnost zásady ne bis in idem i pro oblast správního

³ Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. C. H. Beck: Praha, 2008, s. 35.

⁴ Obdobně též rozsudky ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135 (publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS), ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 – 33, aj.

trestání konstatoval Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44.

Aplikace zásady *ne bis in idem* ve správním trestání vyvolává různé okruhy problémů. Může se jednat o problematiku výkladu pojmu *bis*, tedy procesněprávní otázku, zda došlo k řízení, které bylo ukončeno tak, že brání vedení dalšího řízení, či např. o problematiku vztahu trestání za správní delikt a trestný čin (či naopak) nebo za různé druhy správních deliktů. Použití této zásady však může být problematické i při trestání za několik správních deliktů téhož druhu, konkrétně pak při řešení zásadní otázky vymezení prvku *idem*. Jedním z úskalí čl. 4 sedmého protokolu Úmluvy (ale i jiných norem zakotvujících dotčenou zásadu) je totiž skutečnost, že nijak nedefinuje pojem „totožný čin“. I sám ESLP ve své judikatuře prošel poměrně rozmanitým vývojem, který odrážel měnící se přístup k této otázce. Tento přístup oscilloval mezi dvěma póly pojetí *idem* – tedy mezi skutkem vymezeným totožností jednání, resp. skutkových okolností (*idem factuel*) a totožností posuzovanou z hlediska právní kvalifikace skutku (*idem légal*). V rozsudku ve věci *Gradinger* proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995 ESLP zavádí faktické pojetí totožnosti, tedy totožnost založenou na totožném jednání (*même comportement*). Následně se v rozsudku *Oliveira* proti Švýcarsku ze dne 30. 7. 1998 obrací k definování prostřednictvím totožnosti právní kvalifikace činu, neboť zapovídá opětovné stíhání pro tentýž delikt (*même infraction*). Dostává se tak do rozporu se svou předcházející judikaturou. V rozsudku ze dne 29. 5. 2001, *Franz Fischer* proti Rakousku, se ESLP pokusil o smíření těchto dvou protichůdných přístupů. Vznikl jakýsi hybridní postoj k otázce totožnosti skutku založený na posuzování shodnosti základních elementů skutku (*mêmes éléments essentiels*), což vedlo k velmi kasuistickému přístupu k této otázce a nemožnosti vydefinovat obecnější pravidlo pro určení, kdy o totožný skutek půjde a kdy nikoli.

Vzhledem k velké rozháranosti judikatury musel dříve či později ESLP přijít s určitým jednotícím náhledem na celou problematiku, neboť shora uvedený stav byl zdrojem právní nejistoty. Učinil tak rozsudkem velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin* proti Rusku (číslo stížnosti 14939/03), v němž po shrnutí výše rekapitulovaných judikатурních linií odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace (*qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku⁵ (*faits identiques et faits mêmes de la substance*). Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Judikatorní linie nastolená v tomto rozsudku byla potvrzena i dalšími rozhodnutími ESLP – např. ve věci

⁵ Srov. zejména body 81 a 82 cit. rozsudku.

Maresti proti Chorvatsku (rozsudek ze dne 25. 6. 2009), či ve věci Ivanov proti Bulharsku (rozsudek ze dne 31. 5. 2011).

Závěry učiněné v rozsudku Zolotukhin jsou významné z několika hledisek. Předmětem tohoto článku je však zkoumání jeho dopadu do oblasti správního trestání, konkrétně pak na situace, kdy dochází k trestání jednoho pachatele za jeho jednání, kterým porušil vícero chráněných společenských zájmů. Pro oblast správních deliktů, přesněji jiných správních deliktů, je typické, že jedním jednáním mohou být narušeny či ohroženy různé společenské zájmy a toto jednání následně naplňuje skutkové podstaty jiných správních deliktů podle několika různých zákonů, k řízení o nichž mohou být příslušné od sebe navzájem odlišné správní orgány. Tato situace je v určitém pnutí se shora zmíněnými závěry ESLP v rozsudku Zolotukhin, neboť ten zcela zapovídá posuzování otázky totožnosti skutku na základě různých právních kvalifikací jednoho jednání, nýbrž jej staví na zhodnocení toho, zda se v daném případě jedná či nikoli o delikt založený na totožném či v podstatných rysech totožných faktech. Pro ilustraci tohoto problému lze uvést některé konkrétní kauzy řešené správními soudy, resp. Nejvyšším správním soudem.

Prvním rozsudkem, ve kterém se Nejvyšší správní soud musel zabývat dopadem rozsudku Zolotukhin do českého správního trestání, je rozsudek ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 – 74. V této kauze Česká inspekce životního prostředí uložila právnické osobě nejprve pokutu v úhrnné výši 850 000 Kč, a to dle § 88 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle kterého se právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změni nebo ohrožuje jeho dochovaný stav, a podle § 88 odst. 2 písm. n) téhož zákona, podle kterého se právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu. Konkrétně šlo o situaci, kdy žalobce při asanaci nahodil těžby v I., II. a III. zóně CHKO v dubnu až říjnu 2006 pojezdem těžké techniky vytvořil kolejové rýhy o hloubce 20-70 cm. Následkem provedení zásahu s použitím intenzivních technologií došlo k narušení půdního povrchu, které mělo charakter nevratného poškození, byl narušen vodní režim, zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé nesanované stromy (pokuta dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny), resp. k poškození povrchové vegetace balvanitých sutí, narušení vodního režimu, zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé nesanované stromy, čímž došlo k porušení § 26 odst. 3 písm. a) zákona, podle kterého je na celém I. a II. zóně CHKO mimo jiné zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch (pokuta dle § 88 odst. 2 písm. n) cit. zákona). Následně tentýž správní orgán stěžovateli

uložil pokutu podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České inspekci životního prostředí“), ve výši 500 000 Kč. Podle tohoto ustanovení je pokuta uložena právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Tohoto deliktu se měl stěžovatel dopustit tím, že v dubnu až listopadu 2006 použil jako zpracovatel kalamity nevhodnou technologii, čímž došlo k dlouhodobému poškození stavu půdního profilu, poškození stromů odřením kmenů a kořenových náběhů podél linek, ke snížení stability porostů a k poškození koryta vodoteče a změně vodního režimu.

Stěžovatel v této věci namítal porušení zásady *ne bis in idem*, neboť mu dle něj byla dvakrát uložena pokuta ve vztahu k jednomu skutkově totožnému jednání, které mu bylo připisováno. Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenal, že porušení zásady *ne bis in idem* je vadou, kterou se soud musí zabývat, byť by nebyla uplatněna, či uplatněna opožděně, neboť zásada dispozitivnosti nemůže představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručených principů. Následně srovnával, jak byly popsány konkrétní skutkové okolnosti ve výrokových částech obou rozhodnutí České inspekce životního prostředí. Dospěl přitom k závěru, že v dané věci byla dána totožnost skutku. Obě porušení zákona vykazují zcela shodné základní prvky – týkají se téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Soud shledal jak shodu v jednání, tak shodu v následku a uzavřel proto, že v pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu nemohlo být pro rozpor s principem *ne bis in idem* vydáno.

Lze tedy shrnout, že ačkoli byly v daném případě ohroženy různé společenské zájmy (jednak zájem na ochraně zvláště chráněných území a dále zájem na ochraně lesa, bez ohledu na skutečnost, zda jde o les ve zvláště chráněném území), nemohlo dojít k potrestání pachatele za ohrožení těchto různých zájmů (tedy prostřednictvím sankčních ustanovení dvou různých zákonů), ale přednost dostalo potrestání podle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož bylo řízení o správním deliktu zahájeno dříve.

K na první pohled podobné situaci se následně Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 – 163 (věc Kralice nad Oslavou proti Ministerstvu životního prostředí; dále též rozsudek Kralice nad Oslavou). Zde šlo o situaci, kdy Česká inspekce životního prostředí uložila uvedené obci třemi rozhodnutími sankce za spáchání tří různých správních deliktů, a to podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) a zákona o ochraně přírody a krajiny. V daném případě dotčená obec od roku 2008 do doby provedení kontroly správním orgánem (tj. 27. 7. 2009) hromadila na pozemku ve svém katastrálním území zeminu a stavební sutě a nechávala provést jejich shrnování směrem k toku potoka přiléhajícího k tomuto pozemku, přičemž tento potok se nacházel

v území, které je součástí přírodní rezervace a evropsky významné lokality. Nejvyšší správní soud po porovnání popisu jednotlivých skutků v rozhodnutích správního orgánu dospěl k závěru, že byt' mají všechny tři případy základ ve stejném skutkovém ději, nejedná se dle něj o totožné skutky. Podstatné v této věci totiž byly odlišné právní následky popsání jednání. V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle vodního zákona, bylo dle soudu zásadní, že předměty byly hromaděny na místě, z něž mohly být splaveny do koryta vodního toku, případně do něj byly přímo rozhrnovány. Tím obec porušila § 46 odst. 1 vodního zákona, který zakazuje ukládat do vodních toků předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, jakož i ukládat takové předměty na místech, z nichž by mohly být splaveny do vod. V případě správního deliktu podle zákona o odpadech bylo dle soudu podstatné, že obec porušila svou povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k tomu určena (§ 12 odst. 2 zákona o odpadech). Co se týče deliktu hodnoceného dle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny bylo dle soudu důležité, že uvedené jednání se odehrávalo ve zvláště chráněném území a evropsky významné lokalitě.

Lze tedy shrnout, že i zde tedy byla dána totožnost obviněné osoby, spojitost jeho jednání v místě a čase – bylo tedy možno usuzovat na totožnost skutku v podstatných rysech. Stejně tak popisy skutkových okolností v jednotlivých rozhodnutích obsahovaly vždy okolnosti, které byly zmíněny v ostatních rozhodnutích a podstatné rysy skutku tak byly totožné. Nejvyšší správní soud však shledal, že zde neexistuje totožnost následku vyvolaného jednáním žalobce, resp. že totožné jednání vedlo k poruše či ohrožení různých společenských zájmů, a proto nemohlo dojít k porušení zásady *ne bis in idem*.

Je zjevné, že tento přístup závěry v rozsudku Zolotukhin zásadně modifikuje a přizpůsobuje vnitrostátním potřebám. Současně pro určení prvku *idem* částečně používá i právní kvalifikaci obou skutků, která byla rozsudkem ESLP zapovězena⁶, neboť sleduje, jak je v zásadě totožné jednání kvalifikováno v různých právních předpisech. Na druhou stranu lze zcela souhlasit s motivacemi, které Nejvyšší správní soud k takovému postupu vedly a které ve svém rozsudku též vyjádřil (srov. bod 31). Jedním jednáním může dojít ke spáchání ne zcela totožných následků a tedy k porušení či ohrožení odlišných zájmů a hodnot. V takových případech je nutno sledovat všechny právně relevantní následky jednání a jeho kvalifikace. V opačném případě by totiž uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů znamenalo založení překážky věci rozhodnuté a docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý

⁶ To ostatně Nejvyšší správní soud v bodu 30 rozsudku *Kralice nad Oslavou* nepřímo přiznává.

nepříliš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.

Není nepodstatná ani skutečnost, že přístup vyjádřený ve shora uvedeném judikátu není zcela souladný s názorem Nejvyššího soudu, který se k dopadu rozsudku Zolotukhin vyjádřil v usnesení ze dne 10. 11. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1053/2010. Zde mimo jiné konstatoval, že k naplnění totožnosti skutku postačovalo, že bylo totožné jednání, které vedlo ke způsobení následku, ačkoli právě totožný následek nebyl zcela zachován. Byla totiž splněna podmínka vyslovená ESLP, a to, že totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu označil za neakceptovatelný postup orgánů činných v trestním řízení, které jednání obviněného rozdělily na dva samostatné skutky (ačkoli toto jednání představovalo jeden skutek, byť jím byly způsobeny dva různé následky – ohroženy dva různé společenské zájmy), které následně byly posouzeny v rámci různých řízení (přestupkového a trestního). Současně však připustil, že dosavadní praxe byla nejednotná a takový postup nevylučovala. Toto usnesení je s rozsudkem ve věci Kralice nad Oslavou v rozporu i v další otázce, a to možnosti vedení trestního řízení poté, co byl pachatel pravomocně uznán vinným v řízení přestupkovém – Nejvyšší správní soud považuje za možné vést trestní řízení i poté, kdy byl určitý následek téhož jednání potrestán ve správním řízení. Naopak Nejvyšší soud takový postup odmítá (za předpokladu, že je dána totožnost ve smyslu rozsudku Zolotukhin). Ze strany Nejvyššího správního soudu však šlo toliko o obiter dictum, nadto přístup Nejvyššího soudu k této otázce byl následně přijat i Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek ze dne 13. 3. 2012, č. j. 1 As 22/2012 - 55).

Slabým místem shora popsaných judikátů Nejvyššího správního soudu je též skutečnost, že situaci, kdy mělo dojít ke spáchání vícero jiných správních deliktů, posuzuje stejně jako situaci, kdy dochází ke konkurenci řízení o správním a soudním deliktu. Ostatně judikatura ve věci Zolotukhin, stejně jako zmiňované usnesení Nejvyššího soudu se týká právě situací, kdy byli pachatelé potrestáni paralelně v řízení správním a trestním. Nepříjemností při aplikaci této judikatury by proto bylo možno vyhnout se právě s poukazem na odlišnost kauz řešených Nejvyšším správním soudem spočívající v tom, že se jednalo o trestání za stejný „druh“ deliktu. Jedním z řešení by tedy jinak řečeno bylo vnímat shora popsanou situaci jako případ jednočinného souběhu⁷, který nepředstavuje rozpor se zásadou ne bis in idem⁸. Problémem v takovém případě ale zůstává, že v případě souběhu deliktů (správních i soudních) je nutno vést společné řízení. Úprava

⁷ Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 – 74, v jím řešené věci takový postup zcela nevyloučil.

⁸ Prášková, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*. Trestněprávní revue, roč. 2012, č. 3, s. 53.

společného řízení obsažená v § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) totiž jako jednu z podmínek pro jeho vedení stanoví, že je možno spojit vícero řízení, ke kterým je příslušný jeden správní orgán. V případě souběhu jiných správních deliktů však často nastávají situace, kdy jsou k řízení příslušné různé orgány (klasicky na úseku ochrany životního prostředí orgány, které vykonávají veřejnou správu ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí). Jak navíc zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku Kralice nad Oslavou, není myslitelné, aby byli pachatelé jiných správních deliktů uváděni do nerovného postavení tím, že v situaci, kdy spáchají delikty, k řízení o nichž bude náhodou příslušný tentýž správní orgán, povede se společné řízení ve smyslu § 140 správního řádu a bude tedy zaručeno, že budou zohledněny ostatní sankce (uplatní se absorpční zásada apod.), a naopak v situaci, kdy spáchají delikty, k řízení o nichž budou příslušné různé správní orgány, jim tyto záruky poskytnuty nebudou. Zvláštní právní předpisy totiž zpravidla neobsahují ustanovení, která by správním orgánům umožňovala zohlednit dříve uložené sankce v řízeních o správních deliktech, které měly svůj původ v totožném jednání téhož pachatele.

Jak vyplývá ze shora popsaného, problémy vznikající při aplikaci principu *ne bis in idem* v rovině správního trestání jsou z velké míry dány způsobem, jakým je upraveno trestání jiných správních deliktů. Prvním problémem je skutečnost, že skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou obsaženy v desítkách různých zákonů (podle společenského zájmu, k jehož ochraně směřují), přičemž v těchto zákonech je autonomně upravena příslušnost správních orgánů a někdy též procedurální otázky. Druhý, a mnohem podstatnější, problém představuje neexistence předpisu, který by jednotně upravoval procesní otázky správního trestání. Je totiž zřejmě nemyslitelné, aby byla všechna ustanovení (tedy ustanovení hmotněprávní i procesněprávní) zvláštních zákonů vztahující se ke správnímu trestání koncentrována v jednom kodexu. Více než vhodné by však bylo vytvoření jednoho předpisu regulujícího toliko otázky procesní. Tento předpis by měl relevantním způsobem odpovídat na požadavky, jež pro oblast správního trestání vyplývají z nutnosti zachovat i při této formě postihu standardy běžné v trestání soudním. Pro námi řešenou problematiku by šlo zejména o stanovení pravidel pro vedení společného řízení v případě příslušnosti různých správních orgánů, otázky zohledňování sankcí uložených v předcházejících řízeních (otázky úhrnného, resp. souhrnného trestu), otázky vzájemné součinnosti a informování správních orgánů o řízeních vedených s jedním pachatelem. V neposlední řadě lze v této souvislosti zmínit i otázku případného vytvoření rejstříku řízení vedených o správních deliktech, tedy nejen rejstříku přestupků, ale všech správních deliktů, který by zesílil právě vzájemnou součinnost a informovanost jednotlivých správních orgánů. Je však zjevné, že tyto úvahy jsou v současné chvíli skutečně pouze hypotetické a je proto na praxi správních orgánů, aby se s problémy spojenými s aplikací zásady *ne bis in idem* v řízeních o jiných správních deliktech vypořádaly za aktuálně účinného právního stavu, a to například i využitím shora rekapitulovaných judikатурních závěrů.

Literature:

- Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. C. H. Beck: Praha, 2008, 202 s.
- Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. Díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, 975 s.
- Prášková, H. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. Trestněprávní revue, roč. 2012, č. 3, s. 53 - 57.

Contact – email

l.bursikova@email.cz

CONSIDERATIONS ON THE ADMINISTRATIVE PUNISHMENTS IN THE ROMANIAN LEGAL SYSTEM

ANAMARIA CRISTINA CERCEL

Appeal Court of Law Craiova, Romania

Abstract

Administrative punishments are applied as a consequence of engaging administrative liability for the breach of the provisions of administrative law. Among these punishments, the most important ones are the sanctions with regard to contraventions (contraventional offences). The Ordinance of the Government (OG) no. 2/2001 is the general framework for contraventional offences sanctions.

According to its provisions, contraventional offences punishments are classified in main sanctions, such as warning, contraventional fines and community service, and complementary sanctions: confiscation of the goods used for, or resulted from contraventions, stay in execution or annulment of the approval which authorizes a certain activity, closing the unit, blocking of the bank account, suspending the activity of the economical agent, withdrawing the license or the approval for certain operations or external commercial activities - temporary or definitive, demolition of the constructions and bringing the land to its initial state.

The application of these administrative sanctions is governed by legal principles. In the hypothesis of a challenge of these sanctions, the procedure to be followed in front of the law court is the civil procedure. However, in concrete situations, some sanctions have been characterized as repressive and therefore there is a need that procedural safeguards characteristic to criminal law are provided for the sanctioned person.

Key words

administrative liability, contraventional offences, minor offences, repressive sanctions

1. PRELIMINARY

Administrative liability arises when the provisions of administrative law are not observed. The scope of administrative liability is wide, since it also covers contraventional liability, which is a particular case of administrative liability, occurring in the case of committing what the law categorizes as contraventions or minor offences.

2. HISTORICAL OVERVIEW

In the Criminal Code of 1936, there were three categories of wrongful acts, differing by the degree of seriousness: crimes, delicts (less

serious than those termed crimes) and contraventions (less serious than those termed delicts). In 1954, the provisions of the Criminal Code related to contraventions as minor offences were abolished and they were regulated under administrative law, which established their conditions, determination and enforcement.

The Government Ordinance no. 2/2001, which has the same juridical consequences as the law, established a new legal framework of contraventions, maintaining them beyond the scope of the Criminal Code.

3. DEFINITION OF CONTRAVENTIONS

In accordance with GO no. 2/2001, a contravention is the offence committed with a guilty mind, as established and sanctioned by law, government ordinances (ordinances are issued under a special law, within the limits and conditions specified therein, as one of the legislative rights of the government, in particular cases) or government decisions (decisions are issued in order to organize the law enforcement), or by the decision of the local or county council. It designates a minor offence, as opposed to a delict or a crime.

The administrative nature of this offence is generated by the legal regime of most acts within which it is regulated. Except law as a source of regulation in this matter, all other acts are obviously administrative in nature, because administrative central or local authorities adopt them. When the contravention is established by law, its administrative regime is due to the involvement of the public administrative authorities competent to find and to punish this offence, and the courts specialized in administrative matters are also competent, during the contestation procedure.

The executive bodies establish contraventions and their sanctioning, unlike crimes, which are established by Parliament.

4. CHARACTERISTICS

The main characteristics of contraventions are pointed out by the legal definition. Firstly, the contravention is committed with a guilty mind. As a matter of principle, the form of the guilt is not relevant, be it intentional or unintentional (negligent), unless the law expressly sanctions the acts committed with intent.

Secondly, only the expressly mentioned law or administrative acts establish the contravention. The competence of establishing and sanctioning contraventions is restrictive for the local and county public authorities; it works only in the fields in which these authorities have regulatory competences and only if Parliament and Government have not regulated similar contraventions. If the local authorities exceed their restrictive regulatory competences, the decisions that have been adopted might be annulled by the administrative court of law, during the proceeding started by a person with an interest in the matter.

5. OFFENDERS

The offenders can be legal or natural persons, as resulting from GO no.2/2001 and the manner in which contraventional liability is regulated, as well as some sanctions, are specific to one category or another.

A natural person might become contraventionally liable only if he is less than 14 years old, because until this age, the provisions of GO no.2/2001 expressly exclude him.

For a young offender between 14 and 18, GO no.2/2001 provides that the minimum and the maximum limits of the fine are reduced by half. A young offender, who is less than 16 years old, might not be submitted to community service.

Contraventional liability for legal persons is generally and expressly established by GO no.2/2001. These provisions indicate that the legal person might be sanctioned under special laws, if the legal conditions are met. Thus, for the legal person, contraventional liability is regulated under various special laws and administrative authorities decisions.

The contraventional liability of legal persons does not exclude the liability of natural persons having decisional power in their activities. If one person committed several contraventional offences, the punishments are inflicted for each of them. If these offences are found in the same certified police report, each punishment will be inflicted without exceeding the maximum established by law for the most severe offence or the maximum for the community service.

If several persons commit a contraventional offence, each of them will be punished separately, according to their own contribution and involvement.

Thus the stipulations confirm the criminal origin of this contraventional offence and also require guarantees provided by art. 6 ECHR for the offenders.

6. ADMINISTRATIVE MINOR OFFENCE PUNISHMENTS

According to GO no. 2/2001, the main contraventional punishments are: the warning, contraventional fines and community service.

As complementary sanctions, GO no.2/2001 indicates: confiscation of the objects used for, or resulting from the commission of offences; stay of execution or annulment of the authorization for a certain activity; closure of an establishment; blocking of the bank account; suspending the activity of the economic agent; withdrawing the license or the authorization for certain operations or external commercial activities - temporarily or definitively; demolition of constructions and reinstatement.

These are the general punishments, but special laws might set out other main or complementary sanctions, as is the case of traffic regulations.

7. MAIN PRINCIPLES FOR THE APPLICATION OF MINOR OFFENCE PUNISHMENTS

The sanction will be applied in proportion to degree of seriousness of the act.

Complementary sanctions will be applied depending on the nature and seriousness of the act.

For a single offence, a single main punishment and one or several complementary sanctions will be applied.

As a general rule, the warning and fine might be applied to any offender, whether natural or legal person, but community service might be applied only to natural persons.

8. WARNING

The warning is the mildest administrative sanction and it consists of the verbal or written warning of the offender depending on the social danger of the offence, accompanied by the recommendation for the offender to observe the legal provisions. It will be applied directly by the police officer after establishing the facts or by the judge, when in the legal procedure of the offender's complaint, he decides that the main punishment applied by the police should be replaced by a warning.

As a general rule, the warning might be applied when the offence has a lowest degree of seriousness, even if the law did not expressly establish this sanction for a specific offence.

9. ADMINISTRATIVE FINE

The administrative contraventional fine is a specific sanction applied to the offender and it consists of a sum of money to be paid, in accordance with the seriousness of the act. The minimum value is 25 lei (6 Euros), as provided by law, and the maximum is: 100,000 lei (25,000 Euros) for contraventions established by law or government ordinance, 50,000 lei (12,500 Euros) if the contraventions are established by government decision, 5,000 lei (1,250 Euros) if the contraventions are established by the county authorities and 2,500 lei (600 Euros) if the contraventions are established by municipal or communal local authorities. The fine is an administrative sanction which might be applied to natural and legal persons, it goes directly to the public budget and it will be recovered by the fiscal bodies through a writ of execution if the offender is not willing to pay.

10. COMMUNITY SERVICE

Community service is an administrative sanction that might be established only by law and it is limited to a maximum of 300 hours.

This sanction might be applied only to natural persons, as an alternative to the fine. If the offender cannot pay the fine within 30 days and if he does not have any property that can be seized by a judgment, the offender will address the court with a request to replace the fine with community service. During his first appearance in court, the offender can also ask for and receive a period of 30 days to pay the fine. Initially, GO no. 2/2001 established that the replacement of the fine with community service can be done only with the consent of the offender, but through decision no. 1354/2008, the Constitutional Court held that by imposing the offender's consent as a condition for the replacement of the fine, the community service sanction lacks efficiency, the offender being able to avoid his liability and thus Article 1 (5) of the Romanian Constitution is not observed. This article provides the obligation for any citizen to observe the law.

11. CAUSES REMOVING THE CONTRAVENTIONAL NATURE OF THE OFFENCE

In accordance with GO no.2/2001 there are some causes which remove the unlawful nature of the act: legitimate self-defence, state of necessity, physical or moral coercion, irresponsibility, involuntary drunkenness, error and disability, which are related to the offence.

These causes, except the last of them, are identical with those, which exonerate liability under criminal law.

The acts committed in one of these cases are not contraventional offences, because the offender was not guilty. His will was not free.

The occurrence of one of these cases and the legal consequences might be decided upon only by the court of law, since the police agent, by his report, might not be competent to remove the contraventional nature and to exonerate the offender.

12. THE PRESCRIPTION – A CAUSE FOR REMOVING THE CONTRAVENTIONAL NATURE OF THE OFFENCE

According to GO no.2/2001, the prescription represents a cause for removing the application of the fine.

There are two types of prescription. The prescription of the application of the contraventional fine occurs if this sanction is not applied within 6 months after the commission of the minor offence.

For continuous minor offences, 6 months will be calculated from the time when the agent established the offence in his report.

The prescription of the execution of the contraventional fine occurs if the paper including the certified report of the agent in which the minor offence was established and sanctioned, is not communicated to the offender within one month from the date mentioned in the report as the date of the application of the fine.

13. ECHR DECISIONS VERSUS ROMANIA IN THE MATTER OF CONTRAVENTIONAL OFFENCES AND THEIR PUNISHMENTS

Minor offences (contraventions) were not characterized under Romanian domestic law as “criminal”. However, the European Court of Human Rights has established that the guidelines provided by the domestic law are relative.

To determine whether an offence qualifies as 'criminal' for the purposes of the Convention, the first matter to be ascertained is whether or not the text defining the offence belongs, in the legal system of the State, to the criminal law; next, the nature of the offence and, finally, the nature and degree of severity of the punishment that the person concerned risked incurring must be examined, having regard to the object and purpose of Article 6, to the ordinary meaning of the terms of that article and to the laws of the Contracting States.

The Court recalled that for Article 6 to apply by virtue of the words 'criminal charge', it suffices that the offence in question should by its nature be 'criminal' from the point of view of the Convention, or should have made the person concerned liable to a sanction which, in its nature and degree of severity, belongs in general to the 'criminal' sphere. The general character of the legal provision infringed by the applicant together with the deterrent and punitive purpose of the penalty imposed on him, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature. The relative lack of seriousness of the penalty at stake could not deprive an offence of its inherently criminal character. These principles were established in case *Lauko v. Slovakia*, but they are also available for the minor offences (contraventions) in the Romanian law system.

The case *Lauko v. Slovakia* is important for the Romanian legal system, because the Court has decided that entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities was not inconsistent with the Convention, while the offender has an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6.

GO no.2/2001 establishes the proceedings in case of the offender's complaint before an independent and impartial court of law. There are public, verbal and contradictory proceedings, but they did not give all the guarantees of art. 6 ECHR, as we have found in the decision of the case *Anghel v. Romania*.

The legal proceedings started by the complaint of the offender in the matter of minor offences (contraventions) against public order were included within the scope of art. 6 ECHR in terms of criminal matters. In accordance with the previous principles established by Court to determine the nature of the “charge” this type of minor offences were characterized as criminal. The guarantees established by article 6, including the innocence presumption are fully applicable.

In the case *Anghel v. Romania*, the applicant disputed the fine, considering it unlawful as he denied having committed the offence against public order of which he was accused, but his appeal was unsuccessful. He complained in front of EHR Court about the unfairness of national proceedings. The Court has found that the applicant had been "charged" since, at the latest, he had been served at his home address with the order to pay a fine. It further took note of uncertainties surrounding the testimonies taken into account by the Romanian courts and considered that the proceedings had breached the applicant's right to the presumption of innocence.

After this decision, courts of law have applied all the guarantees provided by art. 6 ECHR in the proceedings concerning challenge of fine or community service punishments.

The case *Nicoleta Gheorghe v. Romania* (2012) is very important, because in fact, it is an ascertainment that the Romanian legal system in the matter of minor offences works under the terms of ECHR.

Following a police report, the offender was ordered to pay a fine of 700,000 Romanian lei (ROL) - approximately 17 Euros - for disturbing the peace in the block of flats where she lived. The applicant contested the police report in court, claiming that the allegations set out in it did not correspond to what had actually happened. Relying on Article 6 § 1 (right to a fair trial) and Article 6 § 2 (presumption of innocence), she complained that the proceedings she had brought in order to contest the report alleging an offence of disturbing the peace were unfair.

EHR Court has decided no violation of Article 6 in this case, considering that the Romanian tribunal has applied all the quantities provided by art 6, the offender having the right to provide any evidence against the police report and the tribunal did not start and continue the proceedings with false, preconceived ideas concerning the innocence presumption which was for the benefit of claimer.

14. CONCLUSIONS

Despite the difficulties raised by the determination of their juridical nature, the application of these administrative sanctions is governed by legal principles. In the hypothesis of a challenge of these sanctions, the procedure to be followed before the court is the civil procedure.

However, in concrete situations, some sanctions have been characterized as repressive and therefore there is a need that

procedural safeguards specific to criminal law should be provided for the sanctioned person.

From a comparative perspective, on the Slovenian State Portal it is established that the persons accused of having committed a minor offence are innocent until their liability is established by a final judgement and a minor offence means any act violating the law, a

Government regulation or local self-government ordinance, which is, as such, termed as a minor offence, the commission of which is followed by sanctions.

Literature:

- Ghita, Cristina Nicoleta ; Florescu, Cristina-Maria, Jurisprudenta comentata, Tribunalul Bucuresti, Sectia a IX-a contencios administrativ si fiscal, Decision no. 782/2011, Curierul Judiciar no.9/2011, ISSN 1582-7526 ;

- Hotca, Mihai-Adrian, Regimul juridic al contraveniilor, comentarii si explicatii (ed.4), C.H. Beck, 2009, 360 pp, ISBN 978-973-115-657-6;

- Mihalcea, Mihai Alexandru; Ghimbasanu, Vlad-Petru, Standarde europene si romanesti referitoare la prezumtia de nevinovatie in materie contraventionala (European and Romanian standards regarding the presumption of innocence in contraventional matters), Drptul no.9/2010, ISSN 1018-0435;

- Petrescu, Rodica Narcisa, Drept administrativ (Administrative law), Hamangiu, 2009, pp. 587-619, ISBN 978-606-522-140-6 ;

- Podaru, Ovidiu, Chirita, Radu, Regimul juridic al contraveniilor. O.G. nr. 2 din 2001 comentata. Ed. 2, revizuita si adaugita, Hamangiu, Bucharest, 2011, 360 pp, ISBN 978-606-522-424-7 ;

- Stanica, Florin, Argumente in sustinerea prezumtiei de nevinovatie in materie contraventionala (Arguments in support of the presumption of innocence in contraventional matters), Dreptul no.2/2011, ISSN 1018-0435.

- <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>

<http://euprava.gov.si/euprava/en/zivljenjskeSituacijeStran.euprava?doodek.id=12644>;

Contact – email
acf88@yahoo.com

KÁZEŇSKÉ TRESTÁNÍ ODSOUZENÝCH VE VÝKONU TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY

LENKA ČIHÁKOVÁ

Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Kázeňské trestání odsouzených je jednou z forem správního trestání, kdy specifická tohoto trestání spočívá především v tom, že kázeňský přestupek je spáchán osobou, která je v době jeho spáchání ve výkonu trestu svobody. Řízení o uložení kázeňského trestu je zvláštním druhem řízení, které vykazuje jisté odlišnosti od ostatních druhů řízení. Během poslední doby došlo k některým výrazným změnám v oblasti kázeňského trestání, především pak v rozšíření práv odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody na jeho obranu. Příspěvek nejprve tyto změny představuje a poté se zamýšlí nad některými praktickými aspekty těchto změn.

Key words in original language

kázeňské tresty, odsouzený, trest odnětí svobody, přestupek, soudní přezkum

Abstract

The paper deals with some specific elements of disciplinary measures against prisoner in the Czech Republic. Disciplinary measures against prisoners are a part of administrative punishment with some differences. The first part of the paper focused on the changes in the area of disciplinary measures, the second part deals with practical aspect of the changes.

Key words

disciplinary measures, prisoners, judicial review, Czech Republic

Již je tomu více než dva roky, kdy Ústavní soud rozhodl nálezem Pl. ÚS 32/2008, kterým vyslovil neústavnost ustanovení § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o výkonu trestu odnětí svobody"). Tuto neústavnost spatřoval Ústavní soud především v tom, že rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení byla až na malé výjimky stanovené zákonem vyloučena ze soudního přezkumu. Tato změna zákona iniciována návrhem Nejvyššího správního soudu vyvolala vlnu obav hned u několika institucí, především pak u těch, kterých se měla plánována změna nejvíce dotknout. Vedle soudů, které by se případným soudním přezkumem měly přímo zabývat, nikoho nepřekvapí, že ten, kdo se obával snad nejvíce, byla samotná Vězeňská služba. Již před touto změnou byly často zmiňovány problémy, se kterými se Vězeňská služba v České republice již několik let potýká – přeplněnost věznic, nedostatečné finanční

prostředky a s tím spojená nedostatečná personální kapacita. Soudní přezkum rozhodnutí vydaných v rámci kázeňského řízení pak měl tyto problémy snad ještě více prohloubit. Tento příspěvek se snaží stručně nastínit průběh kázeňského řízení a upozornit na změny, které s sebou nález Ústavního soudu přinesl. Závěrem se také okrajově zamýšlí nad tím, zda byly tyto výše naznačené obavy opodstatněné, a zda jsou předmětné instituce v současné době skutečně zahlceny podněty odsouzených, kterým byl některý z kázeňských trestů uložen.

Na začátek je jistě vhodné zmínit, jak lze v našem právním systému chápat trest a především pak, jaký je účel jeho ukládání a vykonání. Současně je vhodné uvést rozdíl mezi trestem v obecném významu a trestem v tom smyslu, jak s ním pracují některá odvětví práva, a jak bude s tímto pojmem pracováno také v tomto příspěvku. Trest v obecném slova smyslu, tedy tak, jak je používán i širokou veřejností, je pojmem, který označuje určitý negativní následek jednání konkrétní osoby. Osoba, která se něčeho dopustí, bude potrestána. Naopak v případě použití tohoto pojmu v právu záleží především na tom, v jakém odvětví práva je tento pojem používán. Pokud se v tomto příspěvku hovoří o trestu v souvislosti s odnětím svobody, má se na mysli jeden ze dvou druhů trestních sankcí, jak je označují ustanovení trestního zákoníku. Kázeňským trestem pak tento příspěvek označuje sankci za spáchání kázeňského přestupku, kdy toto označení vyplývá přímo z ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Trest je jedním z prostředků státního donucení, jímž se realizuje základní, tj. ochranná funkce trestního práva.¹ Zjednodušeně lze říci, že pokud osoba, která svým jednáním spáchá určitý čin, se kterým zákon spojuje negativní následek – sankci – je následně za toto jednání sankcionována, pak trest je právě jednou z těchto sankcí. Trest odnětí svobody je v českém trestním právu nej přísnějším trestem, kdy omezuje v nejvyšší možné míře základní lidskou hodnotu – svobodu. Současně tak naplňuje téměř všechny ostatní funkce trestů obecně. Eliminuje pachatele ze společnosti, čímž naplňuje funkci ochrany; současně pachateli způsobuje jistou újmu, což lze podřadit pod funkci represivní. Uložení tohoto trestu by mělo působit preventivně, a to jak již směrem ke konkrétnímu pachateli, kterému je trest odnětí svobody ukládán, tak i pro ostatní členy společnosti obecně. Stále větší význam je také přikládán funkci nápravné, jejíž důležitost je obzvláště za podmínek výkonu trestu odnětí svobody nezpochybnitelná. Jedná se tak o trest, který je v jistém slova smyslu trestem komplexním, ale který v žádném případě není trestem ideálním, který by bylo vhodné ukládat za všech okolností, pomineme-li fakt, že žádný trest z jistého úhlu pohledu nemůže být považován za trest ideální, neboť již samotný trest je znakem porušení pravidel, a tedy i v jistém slova smyslu důkazem o nefunkčnosti systému společnosti. Avšak

¹ Kratochvíl, V. a kol. *Trestní právo hmotné, obecná část*. 3. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 404.

předpokládat ideální situaci, kdy by nedocházelo k tomuto porušování, by bylo dle mého názoru zcela nerealistické, proto již při teoretických úvahách je potřeba počítat s tím, že porušování pravidel a současně tedy ukládání trestů je neodstranitelným jevem v naší společnosti.

Trest odnětí svobody v právní teorii zastává důležité místo, ale dle mého názoru bývá často jeho účinek přeceňován. Současný stav jeho výkonu některé jeho funkce oslabuje, a to z důvodů již na úrovni legislativní, dále pak také z pohledu jeho ukládání (rozsahu, podmínek), ale i jeho výkonu. Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku není na místě se o této skutečnosti více rozepisovat, avšak považuji za důležité, aby byla zmíněna, neboť má přímou souvislost s tématem tohoto příspěvku.

Při výkonu trestu odnětí svobody není omezena jen možnost pohybu, ale také ostatní práva a svobody. Na druhé straně je s výkonem tohoto trestu spojena celá řada povinností, z nichž některé (a těch by měla být většina) vyplývají přímo z účelu výkonu trestu odnětí svobody. Je zřejmé, že pokud by za porušení těchto povinností nebylo možno odsouzeného určitým způsobem potrestat, bylo by dodržování těchto povinností nevynutitelné, čímž by dle mého názoru byl ohrožen výkon trestu odnětí svobody, popř. celé fungování vězeňského systému. Tím se tedy dostáváme k účelu ukládání trestů za nedodržení povinností odsouzeného ve výkonu jeho trestu odnětí svobody, kterým je jednoznačně řádný a efektivní výkon trestu, systémové fungování věznic a celkově udržitelnost tohoto způsobu trestání.

Kázeňským přestupkem lze zjednodušeně označit jednání odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody, které spočívá v nedodržování povinností, které odsouzenému stanoví zákon. Ustanovení § 46 zákona o výkonu trestu odnětí svobody pak přesně vymezuje kázeňský přestupek jako zaviněné porušení zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádku nebo kázně během výkonu trestu. Toto ustanovení dále stanoví, že za kázeňský přestupek lze odsouzenému uložit kázeňský trest, pokud nelze dosáhnout sledovaného účelu již samotným projednáním kázeňského přestupku. V opačném případě pak zákon uvádí taxativní výčet kázeňských trestů.

Kázeňským řízením se nazývá řízení, ve kterém se projednává to, zda došlo ke spáchání kázeňského přestupku a postupuje se takovým způsobem, aby byly objasněny okolnosti jeho spáchání, stejně jako prokázána vina odsouzeného. V takovém případě lze uložit kázeňský trest, kdy před uložením kázeňského trestu musí být odsouzenému umožněno, aby se k věci vyjádřil, což je jedním z práv odsouzeného v kázeňském řízení.

Dopustil-li se odsouzený ve výkonu trestu jednání, které zákon označuje za kázeňský přestupek, je nejprve o tomto jeho jednání sepsán záznam, ve kterém je sepsán v dostatečném rozsahu popis skutku tak, jak k němu došlo. Náležitosti tohoto záznamu dále stanoví vnitřní předpisy Vězeňské služby České republiky. Takový záznam však bude již z logiky věci důležitým dokumentem v kázeňském

řízení, neboť bude sloužit jako důležitý podklad, z tohoto důvodu je nutno sepsu tohoto záznamu věnovat náležitou pozornost. Po fázi dokazování - tedy fázi, ve které se objasňují okolnosti kázeňského přestupku, a prokazuje se vina odsouzeného – dochází k uložení trestu. Pravomoc uložit odsouzenému kázeňský trest označuje zákon za tzv. kázeňskou pravomoc, kdy současně spolu s vnitřními předpisy také určuje osoby, které tuto pravomoc nad odsouzenými vykonávají. S ohledem na to, jak přísný je ukládaný trest, je také určena osoba, která má právo tento trest uložit.

Proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu má odsouzený právo podat stížnost, a to do 3 dnů ode dne jeho oznámení. O této stížnosti rozhodne do pěti pracovních dní od jejího podání ředitel věznice nebo k tomu zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby. O stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice rozhodne generální ředitel Vězeňské služby.

Až posud zůstává právní úprava v obecné rovině nálezem Ústavního soudu nezměněna², avšak následný postup je již odlišný. Zatímco za předchozí úpravy zákon stanovil, že pokud není nestanoveno jinak, nepodléhají rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení přezkoumání soudem, současná úprava stanoví, že toto přezkoumání možné je. Ačkoli byl tento nález důležitým rozhodnutím, které zapůsobilo nejen na odbornou, ale i na laickou veřejnost, je vhodné zmínit, že i právní úprava kázeňského řízení obsahuje mnoho výjimek, kdy právě v tomto se obě úpravy, jak ta současná, tak i ta předchozí podobají. Jejich výjimky totiž inklinují vždy k úpravě opačné.

Takže zatímco se nepřezkoumatelnost soudem v předchozí úpravě nepoužila, pokud se jednalo o rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění věci, úprava současná z přezkoumatelnosti soudem vylučuje rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle několika písmen ustanovení § 46 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Tedy ani v jednom případě nelze hovořit o úpravě generální, která by se vztahovala na rozhodnutí o uložení všech forem kázeňských trestů.

Přesto však nález Ústavního soudu větší část úpravy změnil – přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h), tedy rozhodnutí o uložení propadnutí věci, umístění do uzavřeného oddělení (celodenní či s výjimkami) nebo umístění do samovazby, již možné je.

Přezkoumatelnost jen některých rozhodnutí o uložení kázeňských trestů není náhodná, ale vyplývá již ze samotného návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení předmětné části ustanovení zákona o

² Pojem „nezměněna“ je v tomto příspěvku použit jen s ohledem na stručné popsání kázeňského řízení. V kázeňském řízení po tuto popsanou fázi došlo ke drobným změnám společně se změnou úpravy, která souvisí s nálezem Ústavního soudu, avšak pro účely tohoto článku je postačující obecný rozbor, proto se těmito konkrétními změnami, které nejsou obsahem soudního přezkumu, dále blíže nevěnuje.

výkonu trestu odnětí svobody, kdy Ústavní soud se s touto argumentací uvedenou v návrhu ztotožnil. V této souvislosti poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, především pak na rozhodnutí „Engel a další proti Nizozemsku“ ze dne 8. června 1976, ve kterém se tento soud snažil vymezit hranici mezi „trestní“ a „disciplinární“ oblastí. Následně pak stanovil určitá pravidla, která musí v „trestní“ oblasti dodržovat, a která práva musí být v takovém případě zaručena. S ohledem na tato tvrzení pak Ústavní soud uvedl, že tím, že paušálně není umožněno přezkoumat soudem některá rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, dochází k porušení práva na soudní ochranu, přičemž současně dodává, že toto právo patří mezi základní rysy právního státu.

Problematika ukládání kázeňských trestů se však v rozhodovací činnosti Ústavního soudu neobjevila poprvé. Např. v usnesení I. ÚS 1785/08 ze dne 21. října 2008 se Ústavní soud vypořádal s ústavní stížností podanou proti rozhodnutí Vězeňské služby ČR pro rozpor s právem na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práva a svobod a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy. V tomto konkrétním případě byl odsouzenému uložen kázeňský trest ve formě důtky, a to v souvislosti s kázeňským přestupkem spočívajícím v tom, že u něj bylo nalezeno rádio a tužkové baterie. Ústavní soud v usnesení uvádí k námitce stěžovatele o neformálnosti a nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, že na rozhodnutí o kázeňských trestech nelze klást nároky srovnatelné např. s rozhodnutím správního orgánu nebo soudu. Dále uvádí, že v kázeňském řízení vystupuje významnější požadavek na flexibilitu rozhodování a snaha udržovat pořádek a bezpečnost ve věznicích v reálném čase. Současně pak o několik řádků níže stanoví, že kázeňské přestupky vězňů i ukládané tresty dosahují nižší intenzity než trestní sankce a jejich cílem je zajistit běžný pořádek a kázeň ve věznicích. Jednou z jejich hlavních funkcí je (negativní) motivace k plnění povinností stanovených právními předpisy a vnitřními řády, a to osobám, které byly již k omezení osobní svobody pravomocně odsouzeny řádným soudem. Soud také zmínil rozsudky „Campbell a Fell proti Spojenému království“ a „Engel a další proti Nizozemsku“, tedy stejné rozsudky, které používá i ve svém, v tomto příspěvku zmiňovaném, nálezu. V závěru usnesení dodává, že ústavní stížnost stěžovatele je zjevně neopodstatněná v celém rozsahu, a jako takovou ji soud usnesením odmítl, kdy tak nemůže obstát ani návrh s touto stížností spojený – návrh na zrušení ustanovení § 76 odst. 1 a 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Ústavní soudu v dané věci řešil uložení kázeňského trestu ve formě důtky, kdy u přezkoumatelnosti rozhodnutí o uložení tohoto trestu nedošlo v souvislosti s nálezem Ústavního soudu k žádným změnám, přesto je však z usnesení zřejmá jistá obecná charakteristika zahrnující sankce ve výkonu trestu odnětí svobody, která by měla být společná všem kázeňským trestům. Z tohoto úhlu pohledu je však možné srovnat argumentaci soudu v obou rozhodnutích a porovnat tak některá negativa a pozitiva přezkoumatelnosti tohoto typu rozhodnutí.

Na tomto místě je vhodné zmínit, že již v rámci samotného nálezu Ústavního soudu se objevují rozdílné názory, a to především ve formě odlišného stanoviska soudců JUDr. Pavla Holländera a soudce JUDr. Jiřího Nykodýma. Oba uvádí několik argumentů, z nichž mnoho z nich vyplývá ze samotné podstaty kázeňských trestů jako trestů, které mají zaručit řádný výkon trestu odnětí svobody. Současně je upozorňováno na možnost vnější kontroly dodržování zásady humanity výkonu trestu a ochrany lidské důstojnosti a to prostřednictvím jak státního zastupitelství, tak i Veřejného ochránce práv. V neposlední řadě je také zmiňována efektivita soudního přezkumu tak, jak je vymezen nálezem Ústavního soudu, tedy především s ohledem na přiznání či nepřiznání odkladného účinku. Současná právní úprava nepřiznává odkladný účinek již stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu s výjimkou stížnosti proti uložení kázeňského trestu propadnutí věci; s ohledem na hlavní zásadu kázeňského řízení ve výkonu trestu – rychlost – je tak velmi pravděpodobné, že by k soudnímu přezkumu mohlo docházet již po tom, co by byl kázeňský trest vykonán.

S ohledem na výše nadepsané je možné závěrem konstatovat s jistotou jedno – problematické ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody bylo zrušeno a v současné době tak může soud přezkoumávat ukládání kázeňských trestů ukládaných při výkonu trestu odnětí svobody. Zůstává otázkou, nakolik bude tento postup efektivní, a to jak už pro samotné odsouzené, tak i pro Vězeňskou službu, státní zastupitelství nebo Veřejného ochránce práv. Ukáže se také, zda se bude jednat o institut, který bude odsouzenými hojně využíván nebo zda tomu bude přesně naopak. Během psaní tohoto příspěvku jsem se obrátila na některé soudy s otázkou, zda již ve své rozhodovací činnosti zaznamenaly případy týkající se přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů, avšak nedostalo se mi jediné kladné odpovědi – některé soudy tak prozatím s tímto typem řízení od účinnosti nového znění zákona nemají žádnou praktickou zkušenost.

Ačkoli lze v této změně spatřovat zajištění větších záruk na práva odsouzených, nelze se současně vyhnout obavám, aby tento institut byl využíván opravdu tím směrem, kterým byl zamýšlen. Na tuto informaci si však budeme muset ještě počkat, minimálně do té doby, než bude k dispozici takový počet případů, ze kterých bude možno činit nějaké obecnější závěry.

Literature:

- Kratochvíl, V. a kol. Trestní právo hmotné, obecná část. 3. přepracované a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 571 s, ISBN 80-210-298-4.
- Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 224 s, ISBN 978-80-7179-806-4.
- Listina základních práv a svobod
- Ústava České republiky
- zákon 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody
- Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 32/08
- Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 1785/08
- Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 491/98

Contact – email

lenka.cihakova@centrum.cz

NĚKOLIK POZNÁMEK K PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHOVÝCH PŘESTUPKŮ

ZDENĚK FIALA

Fakulta bezpečnostního managementu Policejní akademie ČR v Praze,
Česká republika

Abstract in original language

Problematika návrhových přestupků je spojena s řadou otázek, které doposud nejsou v právnické literatuře jednoznačně a uspokojivě řešeny. Pro platnou právní úpravu je typická stručnost poskytující prostor pro řadu protichůdných právních názorů a výkladů. Potřeba zabývat se více a šířeji než doposud otázkami spojenými s projednáváním návrhových přestupků v reflexi na požadavky praxe vyplývá zejména z nutnosti koncepčního řešení problému *de lege ferenda*. Cílem tohoto příspěvku je upozornit alespoň na některé hlavní problémové otázky spojené s touto problematikou z procesního hlediska.

Key words in original language

Přestupek, návrh

Abstract

This article aims to outline the main areas of problems and specific issues related to administrative offences procedure initiated on proposal.

Key words

Administrative offence, proposal

1. OBECNĚ O NÁVRHOVÝCH PŘESTUPCÍCH

V zásadě všechny přestupky se projednávají z úřední povinnosti, s výjimkou tzv. přestupků návrhových. Mezi ty patří vždy přestupek urážky na cti a za předpokladu, že jsou spáchány mezi osobami blízkými, rovněž přestupky spočívající v nedbalostním ublížení na zdraví, úmyslném narušení občanského soužití, vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. h) ProvPoz.

Zahájení řízení o těchto přestupcích je ve smyslu ustanovení § 67 PZ ovládáno zásadou *dispoziční*. „*Tím, že je ochrana občanského soužití a majetku mezi osobami blízkými podmíněna existencí kvalifikovaného návrhu, se očividně limituje ingerence veřejné moci do soukromého života každého potenciálního navrhovatele, čímž dává stát zřetelně najevo, že respektuje specifickou povahu lidského, potažmo občanského soužití, a v konečném důsledku tak umožňuje vyvážit veřejné a soukromé zájmy a plně realizovat právo na ochranu*

soukromého a rodinného života zakotveného v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“.¹ U návrhových přestupků tedy „veřejný zájem na projednání ustupuje individuálnímu zájmu poškozené osoby, která tak má plnou dispozici ohledně podání návrhu na zahájení řízení a celého průběhu řízení o návrhovém přestupku“.² Nutno však upozornit, že v přestupkovém řízení je oproti občanskému soudnímu řízení uplatnění zásady dispoziční výrazně oslabeno, neboť i v případě tzv. návrhových přestupků jde stále o nesporná řízení.

Podmínkou pro projednání návrhových přestupků je podání návrhu postiženou osobou, jejím zákonným zástupcem nebo opatrovníkem učiněným u věcně a místně příslušného správního orgánu ve lhůtě 3 měsíců ode dne, kdy se tato osoba dozvěděla o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.³

Vedle obecných náležitostí podání⁴ musí tento návrh dále obsahovat: kdo je postiženou osobou, koho návrhovaatel označuje za pachatele, kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.⁵

Každá z těchto náležitostí má pro posouzení návrhu, jakož i navazující přestupkové řízení, včetně samotného rozhodnutí, svůj specifický význam. V praxi se v této souvislosti mluví o **tzv. kvalifikovaném návrhu**.

Výše rozebíraná právní úprava se na první pohled může jevit jako bezproblémová. V praxi se však lze setkat s řadou sporných otázek a rozdílných výkladů vážících se ke všem shora uváděným podmínkám pro zahájení řízení o návrhových přestupcích.

PROBLÉMOVÉ ÚSKALÍ 1: ÚPLNÝ VS. NEÚPLNÝ NÁVRH A ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

Na tomto úseku se z pohledu praxe jeví zásadní otázka spočívající v tom, zda je řízení o návrhových přestupcích zahájeno pouze podáním kvalifikovaného, tj. bezvadného, návrhu či zda k jeho zahájení postačí návrh neperfektní, tj. návrh trpící vadami.

K této problematice se lze setkat s dvěma zcela protichůdnými právními výklady.

¹ Stanovisko Veřejného ochránce práv: Poučovací povinnost Policie ČR a správního orgánu u tzv. návrhových přestupků – spis 2972/2008/VOP/PPO [online]. [cit. 8.12.2008]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>

² HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 435

³ Srov. § 68 odst. 1 a 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵ § 68 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

První výklad vychází z názoru, že řízení je zahájeno pouze za předpokladu, že návrh, který obdržel příslušný správní orgán, má všechny náležitosti vyplývající z ustanovení § 68 odst. 2 PZ.⁶ Jinými slovy vadný návrh⁷ neobsahující jednu nebo i více náležitostí požadovaných zmíněným ustanovením nemá za následek zahájení řízení. Tento výklad je založen na uplatnění zásady speciality § 68 odst. 2 PZ k ustanovení § 44 SŘ. Tomuto výkladu do jisté míry přisvědčuje i ustanovení § 66 odst. 3 písm. f) PZ, na které je třeba vztáhnout případy opožděně podaných návrhů, neboť tyto nejsou v souladu s požadavky ustanovení § 68 odst. 2 PZ, kdy zmeškání lhůty je hodnoceno jako překážka zahájení řízení, což má za následek odložení věci. Tento právní názor preferovalo i Ministerstvo vnitra v oblasti správního trestání od roku 2000 do 25. 2. 2011.⁸

Podle druhého názorového proudu je řízení o návrhových přestupcích zahájeno dnem, kdy byl věcně a místně příslušnému správnímu orgánu doručen návrh bez ohledu na skutečnost, zda ten obsahuje či neobsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Tento názor naopak vychází z podpůrného využití SŘ i v otázkách zahájení návrhových přestupků. Jinými slovy nepovažuje úpravu obsaženou v ustanovení § 68 PZ za natolik komplexní, aby vylučovala použití SŘ. Okamžik zahájení řízení se tak posuzuje ve smyslu § 44 SŘ. Pro zahájení řízení o návrhových přestupcích proto není rozhodné, zda návrh obsahuje či neobsahuje veškeré požadované náležitosti, ale to, kdy byl návrh doručen věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Tento výklad je metodicky doporučen Ministerstvem vnitra od 25. 2. 2011.⁹

K tomuto názoru je nutné se při stanovení okamžiku zahájení dle mého názoru přiklonit, neboť podpůrná aplikace SŘ v řízení o přestupcích (včetně návrhových řízení) vyplývá nejenže z celé řady ustanovení - např. § 51 PZ, § 1 odst. 2 SŘ, § 180 SŘ, ale předně i v zájmu dobré správy je v případech, kdy existuje v právní teorii více

⁶ Srovnej: Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na obecní úrovni dne 13. 12. 2005 „Stanovisko Ministerstva vnitra se po 1. 1. 2006 nezmění. Řízení u návrhových přestupků bude zahájeno pouze tehdy, pokud správnímu orgánu dojde kvalifikovaný návrh na projednání přestupku. V případě „nekvalifikovaného“ návrhu, tj. návrhu na projednání přestupku, který nemá některou z náležitostí, by měl správní orgán postupovat podle § 45 odst. 2 nového správního řádu“.

⁷ Nejčastějšími nedostatky návrhů jsou v praxi odkazy navrhovatelů na policejní spisy. Za tohoto stavu návrh nemá zákonem požadované náležitosti, neboť ty jsou obsaženy v policejním spise, proto se nejedná o kvalifikovaný návrh.

⁸ Srovnej: Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 14. 12. 2010.

⁹ Srovnej: Stanovisko poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 102/2011. Zahájení přestupkového řízení o přestupku projednávaném na návrh podle § 68 přestupkového zákona [online] [cit. 25.2.2011]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

výkladů veřejnoprávní normy, třeba uplatnit ten, který vůbec, resp. v co nejmenší míře, zasahuje do práv dotčených osob, což lze mimo jiné dovodit i z ustanovení § 4 SŘ.

První z výkladů tomuto požadavku logicky odporuje, neboť den zahájení řízení je zde spojován až s tzv. opravným podáním, jímž by navrhovatel odstranil vady nekvalifikovaného návrhu a to navíc za podmínky byl-li bezvadný návrh doručen příslušnému správnímu orgánu v subjektivní tříměsíční lhůtě. Lze konstatovat, že takový výklad nepochybně působí k tíži dotčených osob, kdy k praktickým problémům na tomto úseku mnohdy přispívají i nesprávné postupy Policie ČR při prověřování některých oznámení a nedostatky v poučovací povinnosti.

PROBLÉMOVÉ ÚSKALÍ 2: NESPRÁVNÉ POSTUPY ORGÁNŮ POLICIE A TŘÍMĚSÍČNÍ SUBJEKTIVNÍ LHŮTA PRO PODÁNÍ NÁVRHU

Bylo již uvedeno, že návrh na zahájení řízení je třeba podat u příslušného správního orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

Pokud jde o výklad dikce „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ je nutné vycházet z ustanovení § 12 odst. 1 TrŘ, kdy se orgánem činným v trestním řízení rozumí soud, státní zástupce a policejní orgán. Na základě jazykového, logického a systematického výkladu lze dovodit, že policejním orgánem je třeba rozumět pouze orgán, který realizuje úkony v trestním řízení. Výklad pojmu „trestní řízení“ a vymezení doby běhu trestního řízení byl v souvislosti s PZ opakovaně judikován NSS. Např. rozsudek ze dne 25. 1. 2007, sp. zn. 6 As 56/2004 – 68, nebo rozsudek ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 1 As 17/2007 – 73 „... *trestním řízením se v daném případě rozumí řízení podle trestního řádu. Doba, po kterou bylo trestní řízení vedeno, začíná běžet dnem zahájení trestního řízení, tj. nejčastěji dnem, kdy policejní orgán sepsal záznam o zahájení úkonů trestního řízení a končí dnem právní moci usnesení policejního orgánu, státního zástupce nebo soudu o odevzdání nebo postoupení věci příslušnému správnímu orgánu k projednání přestupku*“.¹⁰ Jak vyplývá z výše uvedeného, policejní orgán je pojmem trestního práva. Jedná se o orgán činný v trestním řízení, který provádí úkony podle trestního řádu. Naproti tomu PZ pracuje výhradně s termínem orgán policie, jakožto pojmem zcela odlišným od orgánu činného v trestním řízení. Tomuto výkladu přisvědčuje i obsah ustanovení § 67 odst. 2 PZ, kde zákonodárce rozlišuje na straně jedné mezi státním orgánem, orgánem policie nebo orgánem obce a na straně druhé orgánem činným v trestním řízení. V obsahově stejném významu rozhodoval i Krajský soud v Praze a to usnesením ze dne 12. 6. 2008, sp. zn. 44 Ca 32/2008

¹⁰ Srovnej: POTMĚŠIL, J. Lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku a „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ [online]. [cit. 2.1.2012]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/lhuta-pro-podani-navrhu-na-projednani.html>

– 13, kde v případě opožděně podaného návrhu přisvědčil uvedenému výkladu, když konstatoval „stěžovatel se mylí, pokud lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení odvozuje od data vyrozumění policie podle zákona o přestupcích, neboť z uvedeného vyrozumění není pochyb o tom, že se v konkrétním případě nejednalo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, když trestní řízení v této věci policie nevedla“. K problematice dikce „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ lze uzavřít, že za postoupení věci orgánu činného v trestním řízení ve smyslu § 68 odst. 2 PZ nelze považovat taková oznámení Policie ČR vůči správním orgánům, v rámci nichž nebyly realizovány úkony podle TrŘ.

S ohledem na výše uvedené lze vyvodit, že nejasnosti, resp. problémy praxe na tomto úseku nevyplývají ani tak z nedokonalosti právní úpravy, ale spíše spočívají v nedůsledných postupech orgánů policie (nedostatečné či absentující poučení oznamovatele o nutnosti podání kvalifikovaného návrhu či nezahájení úkonů v trestním řízení, tj. faktické prověřování trestního oznámení v rovině přestupku), jakož i mylné domněnce oznamovatelů, že podáním oznámení na Policii ČR učinili vše potřebné pro projednání své záležitosti a domožení se efektivní právní ochrany svých zájmů.

Co se týče problematiky nedůsledné poučovací povinnosti je nutné pro úplnost uvést, že se postižené osoby v naprosté většině obracejí se svým oznámením na Policii ČR a jakkoliv svá podání označují „trestní oznámení“, tato mnohdy nevykazují trestně právní povahu a orgány policie v nich činí často úkony pouze v přestupkové rovině. V praxi tak dochází k situacím, kdy postižená osoba věc oznámí orgánům policie, avšak nepodá-li současně návrh na projednání přestupku u příslušného správního orgánu, nemá zaručeno zachování tříměsíční subjektivní lhůty k podání návrhu a s tím spojenou právní jistotu, že věc bude orgány veřejné moci vůbec projednána. Zejména v těchto případech je důležité nezanedbat poučovací povinnosti.

Platná právní úprava vychází z ústavního práva na právní pomoc, jež je zakotveno v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹¹ Tato pomoc je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, která vyplývají z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost v řízení před správními orgány vyplývá z ustanovení § 4 odst. 2 SŘ, kde se uvádí: „správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“ „Správní řád mluví o „přiměřenosti“ poučení a jednak o „potřebnosti“ takového poučení ve vztahu k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby“.¹² Na tomto úseku je vhodné vzhledem k rozebírané problematice uvést to, že i orgán policie se ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ

¹¹ Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.

¹² VEDRAL J. Správní řád komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 120. ISBN 978-80-7273-166-4.

považuje za správní orgán, tudíž i na něj poučovací povinnost dopadá. Mimo jiné lze doplnit, že Policie ČR má poučovací povinnost u návrhových přestupků výslovně zakotvenu rovněž v ZPPP č. 221/2011.¹³

Co se týče obsahu poučení u návrhových přestupků, bývá v praxi správních orgánů považováno za dostačující uvést doslovné znění právních ustanovení, jež se vztahují k dotčené problematice návrhových přestupků, zejména § 68, § 76 odst. 1 písm. a), b), c), j) a § 79 odst. 1 PZ.

První úskalí lze spatřovat hned v samotném obsahu poučení, které obdrží postižená osoba od orgánu policie, případně později od správního orgánu. Je třeba si uvědomit, že osoby potencionálních navrhovatelů nejsou zpravidla osobami s právnickým vzděláním, a proto po nich nelze spravedlivě požadovat úplné porozumění výše uváděným právním ustanovením (viz § 68 odst. 2 PZ). V tomto směru se jeví vhodné doplnit stávající vzor písemného poučení o výklad pojmu orgán činný v trestním řízení, a to např. „Orgánem činným v trestním řízení se rozumí pouze policejní orgán, který ve věci zahájil úkony v trestním řízení, nikoliv orgán policie, který oznámení šetřil jako přestupek“. Dále nelze než naléhavě doporučit Policii ČR i správním orgánům uvádět v písemném poučení tučným písmem nejzazší den podání návrhu s přípisem „K zachování lhůty je nezbytné návrh doručit poslední den lhůty na podatelnu příslušného správního orgánu (nepostačuje předat návrh poslední den do poštovní přepravy)“.

Přestože lze považovat za dostačující, je-li postižená osoba prokazatelně poučena proti vlastnoručnímu podpisu na Policii ČR, lze apelovat na správní orgány, aby v závažnějších případech majících charakter pronásledování či domácího násilí, zejména jsou-li v rodině děti, byla poučovací povinnost splněna duplicitně i z jejich strany. Tento názor lze do jisté míry odůvodnit praktickými zkušenostmi z jednání s postiženými osobami, které jsou v den oznámení (incidentu) většinou silně rozrušené, nesoustředěné a v zásadě poučením nevěnují pozornost, nechtou je a ani jim nerozumí. Pro tyto případy lze vyslovit doporučení, aby byl návrh na projednání přestupku sepsán oprávněnou úřední osobou příslušného správního orgánu a to dle požadavků postižené osoby, čímž lze předejít nekvalifikovaným, nepřesným, zmatečným a opožděným návrhům.¹⁴ Závěrem je nezbytné upozornit na to, že existují-li jakékoli pochybnosti o poučení postižené osoby ze strany Policie ČR, musí

¹³ Čl. 12 odst. 3 stanoví „Jde-li o přestupek, který lze projednat jen na návrh, pracovník postupuje podle právního předpisu (§ 68 PZ). Poškozenou osobu poučí, aby svůj návrh podala přímo u příslušného správního orgánu. O provedených úkonech, zjištěných skutečnostech a daném poučení sepíše pracovník úřední záznam, který zašle příslušnému správnímu orgánu.“

¹⁴ Srovnej: POTMĚŠIL, J. Lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku a „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ [online]. [cit. 2.1.2012]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/lhuta-pro-podani-navrhu-na-projednani.html>

poučovací povinnosti jednoznačně dostát příslušný správní orgán, jenž je ze zákona odpovědný za vedení celého přestupkového řízení, tj. za právní kvalifikaci skutku, za případnou rekvalifikaci skutkových a právních závěrů orgánu policie, za provedení dokazování, apod.¹⁵

Pokud jde o předestřené nesprávné postupy Policie ČR, jeví se vhodné pro bližší přiblížení této problematiky uvést, že k problémům dochází převážně v souvislosti s prověřováním takových oznámení, u nichž nelze z prvotních úkonů a šetření určit právní kvalifikaci skutku jako trestného činu nebo přestupku (např. pro nejasnosti v závažnosti zranění, pochybnosti o havárii či úmyslném uzavírání přívodu vody). Policie ve zde nastíněných kauzách zpravidla ve věci vyžaduje různá odborná vyjádření (nejčastěji od ošetřujících lékařů či veřejných institucí, např. stavebních úřadů), mnohdy ovšem oznámení od počátku prověřuje pouze v rovině přestupku. Takový postup může trvat (v praxi se to potvrzuje) i několik týdnů až měsíců.

Na základě praktických zkušeností lze konstatovat, že v těchto nastíněných případech Policie ČR poměrně často poučovací povinnost v zásadě neplní a to patrně z důvodu, aby předcházela případným stížnostem na zlehčování či bagatelizaci přijatých oznámení. Dalším důvodem je patrně i skutečnost, že jsou-li nejasnosti v závažnosti zranění (trestný čin ublížení na zdraví nebo přestupek drobného ublížení na zdraví), nelze logicky od postižené osoby požadovat, aby podávala návrh na projednání přestupku u příslušného správního orgánu. Výsledkem jsou poté mnohdy oznámení podaná správnímu orgánu po marném uplynutí tříměsíční lhůty.

Pokud je Policie ČR v době prvotních šetření zmítána pochybnostmi o právní kvalifikaci skutku, lze vyslovit názor, že je přímo její povinností zahájit úkony v trestním řízení podle § 158 odst. 3 TrŘ. V této souvislosti tedy nelze než naléhavě doporučit Policii ČR, aby v posuzovaných případech primárně zahajovala úkony v trestním řízení a teprve pokud se nepotvrdí podezření ze spáchání trestného činu, věc postoupila či odevzdala (v závislosti na realizovaném stádiu trestního řízení) k projednání přestupku. Lze postulovat, že tyto doporučené postupy by pak byly logicky příznivější i pro postižené osoby, neboť jejich důsledkem by bylo silnější procesní postavení, neboť lhůta pro podání návrhu by běžela až od vyrozumění o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení a v neposlední řadě je nezbytné konstatovat i skutečnost, že po dobu probíhajícího

¹⁵ Srovnej: Stanovisko Veřejného ochránce práv: Poučovací povinnost Policie ČR a správního orgánu u tzv. návrhových přestupků – spis 2972/2008/VOP/PPO [online]. [cit. 8.12.2008]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/> „Poučovací povinnost u tzv. návrhových přestupků je ze strany Policie ČR splněna tehdy, pokud je záznam o poučení vlastnoručně podepsán postiženou osobou. V případě nesplnění této povinnosti ze strany Policie ČR, přechází poučovací povinnost na správní orgán. Postižená osoba by měla být poučena též o negativních následcích v podobě úhrady nákladů řízení v případě jeho zastavení“.

trestního řízení neběží roční prekluzivní lhůta.¹⁶ Pro doporučené postupy svědčí i to, že jestliže by nebyly ve věci realizovány úkony v trestním řízení, lze považovat jakékoliv průtahy v období mezi šetřením skutku orgánem policie a následným oznámením přestupku za citelnou časovou ztrátu, která ve svém důsledku může být i důvodem, pro nějž nebude možné přestupek řádně projednat.¹⁷

PROBLÉMOVÉ ÚSKALÍ 3: ŘÍZENÍ NÁVRHOVÉ PŮVODNĚ VEDENÉ Z MOCI ÚŘEDNÍ

K projednání návrhového přestupku je nezbytně nutné, aby postižená osoba podala kvalifikovaný návrh. Vyjde-li v řízení zahájeném na návrh najevo, že přestupek nebyl spáchán mezi osobami blízkými, správní orgán v řízení pokračuje z úřední povinnosti.¹⁸ To, co však činí v praxi problémy a vyvolává pochybnosti jak postupovat, jsou naopak řízení, která správní orgán původně projednával z moci úřední, načež v těchto řízeních bylo následně zjištěno, že postižený a obviněný jsou vůči sobě v postavení osob blízkých.

V některé odborné literatuře zaměřené na přestupkové právo¹⁹ je výklad k problematice návrhového řízení původně vedeného z moci úřední založen na tzv. souhlasu postižené osoby s dalším projednáním věci, jinak nelze v řízení dále pokračovat. S tímto výkladem koresponduje i znění rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008 – 35, v němž se uvádí „Pokud by správní orgán zahájil projednání přestupku z úřední povinnosti, při němž by dodatečně vyšlo najevo, že k dotčenému jednání došlo mezi osobami blízkými, a jedná se proto o návrhový přestupek, je povinen takové řízení zastavit, nevysloví-li postižená osoba s dalším projednáváním věci souhlas“.

Tento právní názor se patrně opírá o jistou analogii s trestním řízením a to konkrétně s ustanovením § 163 TrŘ, kde je zakotveno dispoziční právo poškozeného dát souhlas orgánům činným v trestním řízení se zahájením či pokračováním trestního stíhání konkrétní osoby, je-li tato

¹⁶ Ustanovení § 20 odst. PZ stanoví „do běhu lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu“.

¹⁷ Srovnej: Stanovisko Veřejného ochránce práv: Neopodstatněné odložení při pochybnostech policie, zda se jedná o podezření z trestného činu nebo z přestupku – spis 4124/2010/VOP/MK [online]. [cit. 13.10.2010]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-policie/> „Lhůta k projednání přestupku činí pouze rok a po jejím marném uplynutí již odpovědnost za přestupek zaniká. Pokud je policejní orgán v pochybnostech, zda se v daném případě jedná o podezření z trestného činu nebo přestupku, pak je v jeho možnostech zahájit úkony trestního řízení, čímž by došlo k zastavení prekluzivní lhůty pro projednání přestupku“.

¹⁸ § 68 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ např. ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. vyd. Linde Praha a.s., 2011. s. 149. ISBN 978-80-7201-830-7

vůči poškozenému v postavení osoby blízké (§ 100 odst. 1 TrŘ) a to v taxativně stanovených případech.²⁰

Analogii ve správním trestání se opakovaně zabýval ve své rozhodovací činnosti i NSS, když vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008 – 67 že „*použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem*“.

Zhodnocením výkladu k použití analogie iuris lze dospět k odůvodněnému závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro její aplikaci, když problematika návrhového řízení je speciálně upravena v § 68 PZ a ve vztahu k nastolené otázce komplexně.

S ohledem na shora uvedené lze vyslovit názor, že je-li zahájeno řízení z moci úřední, v němž se posléze zjistí, že se jedná o návrhový přestupek, je třeba vždy v kontextu předchozích výkladů k zahájení řízení posoudit, zda je splněna podmínka tříměsíční subjektivní lhůty pro podání návrhu či tato lhůta již propadla. Pokud je lhůta zachována, je povinností každého správního orgánu poučit postiženou osobu o možnosti podat kvalifikovaný návrh, přičemž až včasné doručení návrh správnímu orgánu může vyvolat účinky pokračování řízení, v němž je navrhovateli přiznáno procesní postavení účastníka dle § 72 písm. d) PZ. Naopak, uplynula-li subjektivní tříměsíční lhůta pro podání návrhu, což bude patrně většina případů, správnímu orgánu nezbývá, než řízení z moci úřední zastavit podle § 66 odst. 2 SŘ.²¹ Nutno podotknout, že se jedná v pořadí o druhou výjimku u návrhových řízení, kde je třeba subsidiárně uplatnit předpisy správní, neboť institut zastavení řízení zakotvený v § 76 PZ na takovou situaci nepamatuje.²²

Lze se domnívat, že udělení pouhého souhlasu je nedostatečné i z toho důvodu, že postižená osoba svým návrhem de facto vymezuje předmět celého návrhového řízení, a je s ním spojeno i právo zpětvzetí návrhu. Navíc v přestupkovém řízení nese osoba navrhovatele ke své tíži náklady návrhového řízení za předpokladu, je-li řízení zastaveno podle §76 odst. a), b), c) a j) PZ, což je rozdíl oproti řízení trestnímu,

²⁰ Srovnej doktrinální výklad k ustanovení § 163 TrŘ: JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vyd. Praha Leges, 2011. s. 259-260. ISBN 978-80-87212-92-9.

²¹ Ustanovení § 66 odst. 2 SpŘ konstatuje „Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu“.

²² Srovnej: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 329. ISBN 978-80-7400-355-4

když trestní řád takovou povinnost neupravuje. To znamená, že v přestupkovém řízení je v zájmu každého potencionálního navrhovatele, aby specifikoval v návrhu jen takové protiprávní jednání pachatele, u něhož existuje reálná možnost jej po důkazní stránce v řízení prokázat.

Závěrem lze tedy shrnout, že bez dodatečného podání kvalifikovaného návrhu nelze v řízení původně vedeném z moci úřední nejspíše pokračovat, neboť pouhým souhlasem by se stal předmět řízení neurčitý, nepřezkoumatelný a vůči navrhovateli by nemohly být vyvozeny procesní důsledky pro něj z návrhového řízení plynoucí.

PROBLÉMOVÉ ÚSKALÍ 4: VZTAH MEZI KONKRÉTNÍM NÁVRHEM A ZJIŠTĚNÝM SKUTKOVÝM STAVEM U PŘESTUPKU URÁŽKY NA CTI

V obecné rovině platí, že obviněného z přestupku urážky na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) PZ, kterého se dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch, lze uznat vinným pouze z výroků, které pronesl na adresu navrhovatele a to za podmínky, že tyto výroky byly bez důvodných pochybností prokázány v přestupkovém řízení.

V této souvislosti se jeví problémové zejména ty situace, kdy konkrétní návrh přesně nekoresponduje se zjištěným skutkovým stavem. Typicky se jedná o případy, v nichž navrhovatel podal kvalifikovaný návrh na projednání přestupku, v tomto specifikoval několik slovních urážlivých výroků vyřčených obviněným, avšak v dokazování před správním orgánem se prokázaly pouze výroky obsahově (nikoliv významově) odlišné od výroků uvedených v návrhu na projednání přestupku.

Skutečnost, že přístupy některých prvoinstančních správních orgánů k projednání návrhových přestupků jsou ryze formální, je obecně známá. Jinak řečeno, u těchto správních orgánů musí navrhovatel v řízení o návrhovém přestupku unést nejen břemeno podání kvalifikovaného návrhu, nýbrž i břemeno případné nepřesnosti návrhu, která zpravidla vede k zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) PZ. Takový přístup de facto znamená, že byl-li navrhovatel intenzivně častován opakovaně různými vulgárními urážlivými výroky, které v podstatě nemůže co do místa a času pronesení přesně specifikovat, má jen velmi omezenou možnost, ne-li žádnou, uspět po důkazní stránce s takovým návrhem u příslušného správního orgánu. Ad absurdum takový přístup vytváří případy, kdy přestože je obviněnému prokázán obsahově jiný urážlivý výrok nežli ten specifikovaný v návrhu, obviněný není uznán vinným z přestupku a naopak navrhovateli je v rozhodnutí uložena povinnost podle § 79 odst. 1 PZ nahradit státu náklady řízení.

Průlom do tohoto ryze formálního přístupu správních orgánů přinesl až rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2007 č. j. 2 As 60/2006 – 62, v němž se uvádí: *“Dostačuje tak, pokud je návrh ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích natolik přesný, aby umožňoval zahájení řízení o daném*

přestupku, zde urážce na cti L. H. žalobkyní. Přesnost návrhu a jeho soulad se skutkovým stavem bezpečně zjištěným při samotném přestupkovém řízení, tímto návrhem vyvolaným, tak musí být správním orgánem posuzován materiálně, a nikoli formálně“.²³

Významově shodně navázal i Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku k náležitostem návrhu na zahájení řízení o přestupku, spis 6725/2009/VOP/IK, ze dne 10. 2. 2010, kde konstatoval „Pro řešení otázky uznání viny v řízení o přestupku ublížení na cti je podstatné to, zdali bylo v průběhu řízení protiprávní jednání zjištěno, a nikoliv doslovná shoda výroků uvedených v návrhu a výroků prokázaných v rámci řízení. Při posuzování místa spáchání přestupku jakožto náležitosti návrhu na zahájení řízení není nezbytně nutné jeho přesné vymezení, jako spíše vyloučení pochybností o místní příslušnosti správního orgánu“.²⁴

Na základě citovaných právních názorů lze konstatovat, že požadavek na podání kvalifikovaného návrhu účinného vyvolat řízení nelze vykládat formálně v tom smyslu, že případná nepřesnost takového návrhu ve vztahu k zjištěnému skutkovému stavu v míře obdobné shora nastíněným případům směřuje k neúčinnosti takto podaného návrhu.

PROBLÉMOVÉ ÚSKALÍ 5: FORMA ODLOŽENÍ VĚCI Z DŮVODU OPOŽDĚNÉHO NÁVRHU

Institut odložení věci je nezávisle na tom zda se jedná o přestupky návrhové či ex offo zakotven v § 66 odst. 1, 2, 3 PZ. Při odkládání návrhových přestupků z důvodu opožděnosti návrhu je aplikováno ustanovení § 66 odst. 3 písm. f) PZ (návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně).

Co do formy odložení věci se vychází z ustanovení § 66 odst. 4 PZ, v němž je zakotvena tzv. neformálnost odložení: „Rozhodnutí o odložení věci se nevydává. O odložení věci se vyrozumí pouze poškozený“.²⁵ Tím, že je institutu odložení věci přiznána pouze povaha opatření, což je v praxi správních orgánů co do formy

²³ Ve zde posuzovaném případě se jednalo o výrok „primitiv“ specifikovaný v návrhu a o výrok „primitivní“ spolehlivě prokázaný v přestupkovém řízení. NSS judikoval, že bylo-li v návrhu konstatováno, že se obviněná dopustila urážky na cti vůči navrhovatelce určitého dne v hodině angličtiny před skupinou svých žáků a správní orgán přesvědčivě zjistil, že obviněná pronesla výrok totožný s výrokem obsaženým v návrhu, avšak nikoli před koncem hodiny angličtiny, ale těsně po jejím skončení, a nikoli před skupinou žáků, ale pouze před jedním z nich; pak za situace, že správní orgán považoval pronesení tohoto výroku i v těchto od návrhu mírně odchylných podmínkách za přestupek, měla za něj být obviněná postižena.

²⁴ Ve zde posuzovaném případě bylo zjištěno, že obviněný měl stěžovatele nazvat „udavačem“, přičemž v návrhu byl uveden výraz „práškač“, proto měl být i za mírně od návrhu odchylných podmínek obviněný za přestupek postihnut.

²⁵ Vyrozumění poškozeného je třeba rozumět v tom smyslu, aby poškozený věděl o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody v občanskoprávním řízení.

realizováno úředním záznamem, nikoli vyhotovením rozhodnutí, je v podstatě sledováno odlehčení správních orgánů od provádění často nadbytečných procesních úkonů a s nimi spojené administrativy.²⁶ Tento výklad byl v zásadě bez jakýchkoli pochybností dlouhodobě zastáván i Ministerstvem vnitra.

Průlom v tomto směru do jinak bezproblémové praxe správních orgánů přinesl rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008 – 35, kde tento mimo jiné uvádí, že „*ustanovení § 66 PřesZ je ve vztahu k § 43 SpŘ lex specialis, avšak pouze pro řízení o přestupcích vedených správním orgánem ex offio. Pro řízení o návrhových přestupcích se naopak přiměřená aplikace § 43 SpŘ v souladu s § 51 PřesZ jeví smysluplná, neboť pro osobu navrhovatele dle § 68 odst. 1 PřesZ je odložení věci zásahem do práv a povinností, a proto by bylo vhodné o tom vyhotovit rozhodnutí i v materiálním slova smyslu.*“²⁷

NSS ve svém rozsudku soudním výkladem dovozuje, že disponuje-li osoba navrhovatele (na rozdíl od osoby poškozené) řízením v tom smyslu, že jí zákon přiznává ve stanovených případech výhradní právo vyvolat podaným návrhem řízení, pak je s ním spojeno i právo navrhovatele nechat prověřit úkony správního orgánu (využít prostředky právní ochrany), pokud věc na základě správního uvážení odložil, aniž zahájil řízení ve věci samé. Jinak řečeno ve zde posuzovaném případě NSS vyslovil požadavek, aby byl opožděný návrh na projednání přestupku správními orgány odkládán formou usnesení dle § 43 SŘ, proti němuž může oprávněná osoba podat řádný opravný prostředek, kdy navíc rozhodnutí o odvolání správních orgánů lze následně přezkoumat i ve správním soudnictví. Přestože NSS ve svém výkladu připouští nesoulad se zněním § 66 odst. 4 PZ, je toho názoru, že navrhovateli nelze upřít právo seznámit se s důvody rozhodnutí o odložení návrhového přestupku, má-li to být poslední rozhodnutí správního orgánu ve věci. NSS proto uzavírá, že § 66 PZ je ve vztahu k § 43 SŘ lex specialis, avšak pouze pro řízení o přestupcích vedených správním orgánem ex offio.

Stran protiargumentů lze dále poukázat na výklad NSS k pojmu správního uvážení v dikci zmíněného rozsudku „*Správní orgán v rámci zvažování o případném splnění podmínek pro odložení věci shromažďuje údaje, tyto údaje si vyhodnocuje a promítne je do rozhodnutí o tom, zda věc odloží či zahájí správní řízení*“. Ten samý soud ve svém rozsudku sp. zn. 3 Ads 14/2007-74, z 15. 8. 2007, se vyjádřil konstatováním „*že správní uvážení připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek a*

²⁶ Srovnej: ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M.: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. vyd. Linde Praha a.s., 2011. s. 145. ISBN 978-80-7201-830-7

²⁷ Aplikaci § 43 odst. 1 správního řádu v případě návrhových přestupků již připouštěla i odborná právnícká literatura, konkrétně: VEDRAL J. Správní řád komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 307. ISBN 80-7273-134-3.

zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou". Jinak řečeno, mluvíme-li o správním uvážení, lze jej charakterizovat určitou mírou volnosti a současně i vázaností při aplikaci práva. Podrobíme-li však právnímu rozboru pojem „správní uvážení“ u odložení opožděně podaného návrhu, nelze než uvést, že v kontextu současného výkladu k identifikaci návrhu, kde i nekvalifikovaným návrhem je zahájeno řízení, se de facto jakékoli „uvážení“ správního orgánu omezilo na pouhé „porovnání“ mezi datem doručení návrhu na straně jedné a zachováním subjektivní tříměsíční lhůty na straně druhé. V podstatě co do „správní úvahy“ je odložení věci pro opožděnost podaného návrhu velmi podobné odložení věci pro zánik odpovědnosti podle § 66 odst. 3 písm. e) PZ „správní orgán věc odloží, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla". Správní orgán při aplikaci tohoto ustanovení rovněž pouze porovnává údaje, tj. datum spáchání skutku s roční prekluzivní lhůtou. Co se tedy týče správního uvážení, pak v kontextu rozsudku NSS sp. zn. 3 Ads 14/2007-74, lze vyslovit názor, že zde pro správní úvahu není žádný prostor (míra volnosti), neboť správní orgán pouze formálně (mechanicky) porovnává datum doručení návrhu a zachování subjektivní tříměsíční lhůty (buďto je návrh včasný nebo opožděný).²⁸

Lze se tedy domnívat, že realizace odložení věci pro opožděnost podaného návrhu formou usnesení, byť sleduje posílení právní ochrany navrhovatele, s sebou přinesla z velké části jen nadbytečné procesní zatížení správních orgánů I. a II. stupně zcela formální jednoduchou odvolací agendou a to za situace, kdy jiným výkladem bylo možné dospět k závěrům naopak podporujícím neformálnost odložení věci formou úředního záznamu.

Jinou otázkou je skutečnost, komu má být usnesení o odložení o opožděně podaném návrhu doručováno. Pro úplnost je třeba dodat, že NSS do svých úvah zahrnul pouze osobu navrhovatele a v citovaném rozsudku hovoří jen o doručování navrhovateli. Není sporu o tom, že podle PZ postupovat nelze, neboť účastenství upravené podle § 72 PZ se váže k zahájenému řízení, k němuž ovšem nedošlo. Podle výkladu Ministerstva vnitra je za této situace nutno postupovat dle § 43 odst. 2 SŘ („usnesení o odložení věci se vždy oznamuje osobě, které se týká, je-li známa, a podateli“), **tedy doručovat jak navrhovateli, tak i osobě, kterou navrhovatel označil za pachatele přestupku**²⁹, což může v praxi působit značně kontraproduktivně, zejména co se osoby navrhovatele týče.

²⁸ Srovnej: POTMĚŠIL, Jan. Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu I. 2. Odložení opožděného návrhu na projednání přestupku – rozsudek NSS ze dne 13.8.2009, č. j. 9 As 57/200835 [online]. [cit. 12. 7. 2010]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho.html>

²⁹ Srovnej: Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2010.

Přestože zmíněný judikát NSS nelze dle mého názoru považovat za přínosný ve vztahu k návrhovým řízením o přestupcích, nezbyvá než dodat, že NSS rozsudkem ze dne 24. 2. 2011, sp. zn. 9 Ans 2/2011-73 potvrdil rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 As 57/2008 – 35 s tím, že vyřizování opožděně podaných návrhů je třeba realizovat formou usnesení (§ 43 SŘ) a nikoli neformálním odložením (§ 66 odst. 4 PZ)

2. ZÁVĚR

Cílem tohoto příspěvku bylo analyzovat platnou právní úpravu vztahující se k projednávání návrhových přestupků, poukázat na nejpalčivější praktické problémy a nastínit možnosti jejich řešení.

Na základě analýzy právní úpravy lze formulovat následující závěry a vyslovit, resp. navrhnout tato doporučení:

- 1) Den zahájení řízení o návrhovém přestupku je třeba posuzovat podle obecně platných zásad v § 44 odst. 1 SŘ, neboť absentuje výslovná speciální právní úprava v § 68 PZ. Řízení lze tedy považovat za zahájené, i tehdy byl-li příslušnému správnímu orgánu doručen návrh, který nemá všechny zákonem požadované náležitosti. Výjimku z tohoto pravidla představují ta podání, která vzhledem ke svému obsahu nelze za návrh vůbec považovat.
- 2) U podaného návrhu je nutné důsledně rozlišovat mezi nepřesností a absencí obligatorních náležitostí návrhu (§ 68 odst. 2 PZ). V případě neodstranění absentujících náležitostí jde o důvod k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) SŘ. Naproti tomu nepřesnosti nebrání samotnému projednání přestupku a lze je v řízení odstranit např. výpověďmi účastníků, svědků nebo vyšetřovacími oprávněními správního orgánu. Na tomto úseku lze jen doporučit, aby správní orgány v souladu s požadavky postižené osoby byly nápomocné se sepsáním kvalifikovaného návrhu, čímž lze předejít, nepřesným, zmatečným a opožděným návrhům.
- 3) Za postoupení věci orgánem činným v trestním řízení ve smyslu § 68 odst. 2 PZ nelze považovat taková oznámení Policie ČR vůči správním orgánům, u nichž nebyly realizovány úkony podle trestního řádu (§ 158 odst. 3 TrŘ). V tomto směru lze doporučit doplnit písemné poučení o formulaci „Orgánem činným v trestním řízení se rozumí pouze policejní orgán, který ve věci zahájil úkony v trestním řízení, nikoli orgán policie, který oznámení šetřil jako přestupek“ a „K zachování lhůty je nezbytné návrh doručit poslední den lhůty na podatelnu příslušného správního orgánu (nestačí předat návrh poslední den do poštovní přepravy)“.
- 4) Vztah mezi konkrétním návrhem a zjištěným skutkovým stavem je třeba posuzovat materiálně. NSS opakovaně judikuje, že důsledné uplatňování krajně formalistického přístupu

spočívajícího ve striktním posuzování náležitostí návrhu vytváří v praxi absurdní případy, v nichž navrhovatelé mají jen velmi omezenou možnost, ne-li žádnou, uspět s takovými návrhy po důkazní stránce u příslušného správního orgánu.

- 5) V kontextu soudní judikatury je nutné realizovat co do formy odložení opožděně podaného návrhu podle § 66 odst. 3 písm. f) PZ usnesením podle § 43 odst. 1 SpŘ, s tím jej doručovat jak navrhovateli, tak i osobě označené za pachatele přestupku. Tuto judikaturu autor příspěvku nepovažuje za přínosnou v reflexi praktických zkušeností.
- 6) Vyjde-li v řízení projednávaném z moci úřední najevo, že přestupek byl spáchán mezi osobami blízkými, lze pokračovat v řízení jen za podmínky podání kvalifikovaného návrhu postiženou osobou v subjektivní tříměsíční lhůtě, nikoli pouhým vyslovením souhlasu.
- 7) Jako námět do diskuze nad budoucí právní úpravou v oblasti návrhových přestupků lze dále předesílat otázku, zda je vůbec opodstatněné zachování skutkové podstaty přestupku urážky na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) PZ i v nové právní úpravě. V souvislosti s ublížením na cti nelze odhlédnout od skutečnosti, že tento přestupek má svou povahou blíže k občanskoprávním sporům, kde postižená osoba rovněž podává návrh „žalobu“. Lze konstatovat, že v občanskoprávní rovině dokonce postižená osoba disponuje účinnějšími prostředky k ochraně své osobnosti (srovnej § 11 až 16 ObčZ). Naopak u závažnějších společensky škodlivých případů je ochrana zajištěna trestněprávní odpovědností za trestný čin pomluvy (§ 184 TrZ). O nepotřebnosti dalšího setrvání urážky na cti v novém zákoně o přestupcích svědčí i fakt, procentuálního zastoupení tohoto druhu přestupků v celkovém nápadu přestupkové agendy. Porovnáme-li v době tíživé situace veřejného rozpočtu finanční náklady na agendu přestupku urážky na cti z pohledu zainteresovaných subjektů (policie, správní orgány) s konečným výsledkem jednoho správního řízení či několika málo řízení za rok, nelze než dodat, že řešení drobných lidských konfliktů se někdy zcela zbytečně přesouvá do správních řízení.

Literature:

- Černý, J., Horzinková, E., Kučerová, H. Přestupkové řízení. 12. vyd. Linde Praha, a.s., 2011. ISBN 978-80-7201-859-8.
- Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. vyd. Linde Praha a.s., 2011. ISBN 978-80-7201-830-7.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-442-2.

- Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vyd. Praha Leges, 2010.
- ISBN 978-80-87212-49-3.
- Jelínek, J. a kol.: Trestní právo procesní. 2. vyd. Praha Leges, 2011.
- ISBN 978-80-87212-92-9.
- Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-355-4.
- Vedral, J. Správní řád komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3.
- Vedral J. Správní řád komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Elektronické prameny:

- Vyhledávání judikatury správních soudů [online]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/>
- Vyhledávání rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu [online]. Dostupné z: <http://www.nsoud.cz/>
- Stanovisko Veřejného ochránce práv: Poučovací povinnost Policie ČR a správního orgánu u tzv. návrhových přestupků – spis 2972/2008/VOP/PPO [online]. [cit. 8.12.2008]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>
- Stanovisko Veřejného ochránce práv: Identifikace pachatele návrhového přestupku - spis 5031/2007/VOP/PPO [online]. [cit. 27.3.2008]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>
- Stanovisko Veřejného ochránce práv: Neopodstatněné odložení při pochybnostech policie, zda se jedná o podezření z trestného činu nebo z přestupku – spis 4124/2010/VOP/MK [online]. [cit. 13.10.2010]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-policie/>
- Stanovisko Veřejného ochránce práv: K náležitostem návrhu na zahájení řízení o přestupku – spis 6725/2009/VOP/IK [online]. [cit. 10.2.2010]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-prestupky/>

- Stanovisko poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 102/2011. Zahájení přestupkového řízení o přestupku projednávaném na návrh podle § 68 přestupkového zákona [online]. [cit. 25.2.2011]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>
- POTMĚŠIL, Jan. Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu I. 2. Odložení opožděného návrhu na projednání přestupku – rozsudek NSS ze dne 13.8.2009, č.j. 9 As 57/2008 – 35 [online]. [cit. 12.7.2010]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho.html>
- POTMĚŠIL, Jan. Lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku a „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ [online]. [cit. 2.1.2012]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/lhuta-pro-podani-navrhu-na-projednani.html>

Ostatní prameny:

- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy na obecní úrovni dne 13. 12. 2005.
- Zápis z jednání na konzultačním dni pořádaným Ministerstvem vnitra odborem všeobecné správy pro zpracovatele přestupkové agendy na krajské úrovni dne 15. 6. 2006.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 9. 3. 2010.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 14. 12. 2010.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 15. 3. 2011.
- Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaný odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 14. 6. 2011.
- Závazný pokyn policejního prezidenta č. 221/2011, kterým se upravuje postup orgánů Policie České republiky v souvislosti s řízením o přestupcích.
- Závazný pokyn policejního prezidenta č. 83/2006, ve znění závazného pokynu policejního prezidenta č. 206/2006, kterým se upravuje postup orgánů Policie České republiky v souvislosti s řízením o přestupcích.

Contact – email
fiala@polac.cz

REFORM POSSIBILITIES OF DECISIONS MADE IN BLOCK PROCEEDINGS

KATEŘINA FRUMAROVÁ

The Faculty of Law, Palacky University in Olomouc, The Czech
Republic

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou jedné z forem zkráceného řízení o přestupcích - a to řízením blokovým. Pozornost je zaměřena zejména na jednu ze sporných otázek dané problematiky - zda a jaké prostředky ochrany má ve své dispozici účastník blokového řízení

Key words in original language

Správní trestání; přestupek; blokové řízení; správní žaloba; obnova řízení.

Abstract

This paper is focused on the issue of one form of shortened proceedings for administrative offences - on block proceedings. The attention is especially paid to one of questionable issue - whether and which means of defense the participant of block proceedings has in his disposition.

Key words

Administrative punishment; administrative offence; block proceedings; administrative action; retrial.

Blokové řízení spolu s řízením příkazním představují v našem právním řádu tradičně specializované formy správního řízení v oblasti správního trestání.¹ Jeho právní úpravu nalezneme v §84 a násl. přestupkového zákona.² Smyslem zkrácených forem přestupkového řízení je především rychlé a hospodárné vyřízení věci, samozřejmě při plném respektování zásady zákonnosti a z ní plynoucích požadavků.

Základní podmínky pro realizaci blokového řízení jsou stanoveny v §84 odst. 1 Přest.Z., který stanoví, že „přestupek lze projednat uložení pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit“.

¹ Jejich právní úpravu bylo možno nalézt již např. ve vládním nařízení č.51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých opatřeních v oboru vnitřní správy, v zákoně č.89/1950 Sb., trestní správní řád či v zákoně č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

² Zákon č.200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále též Přest.Z.).

Zákon o přestupcích tedy zásadně neomezuje, aby, jsou-li splněny tyto podmínky, nebyl kterýkoli přestupek projednán v blokovém řízení.³ To samozřejmě platí pouze, pokud zákon projednání přestupku v blokovém řízení nevylučuje (viz např. §84 odst. 4 Přest.Z.). V praxi nicméně bývá převážně blokové řízení využíváno pro projednání méně závažných přestupků, což je ostatně vyjádřeno i dikcí §84 odst. 1 Přest.Z., že pokuta má být uložena, nestačí-li domluva (jež není sankcí). V blokovém řízení lze jako jedinou sankci uložit pokutu⁴; současně pak není možné v tomto řízení uložit ochranné opatření a také není možno rozhodnout o náhradě škody a nákladech řízení.

Zatímco výsledkem „nezkráceného“ přestupkového řízení konaného podle §67 a násl. Přest.Z. je formalizované rozhodnutí, jež lze následně napadnout odvoláním, jediným výstupem blokového – zkráceného – řízení je tzv. pokutový blok.⁵ Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud, „blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty“⁶, přičemž tento soud již v počátcích své existence musel vyřešit jednu ze zásadních otázek v tomto směru – a to jaký je právní charakter aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty. V jednom ze svých nejznámějších a též i nejcitovanějších rozhodnutí z oblasti správního trestání pak dospěl jednoznačně k závěru, že „uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku...jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu“.⁷ Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního.⁸

Rozhodnutí vydané v blokovém řízení je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, a musí obsahovat náležitosti, jež plynou především z §85 odst. 1, 2 a 4 Přest.Z., a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle

³ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 113.

⁴ K výši pokuty srov. §13 odst. 2 a §19 odst. 3 Přest.Z.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40.

⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

⁸ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

§85 odst. 1 téhož zákona.⁹ Okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v podstatě v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí musí být závislý na jednoznačném časovém určení a musí být ve všech případech určován identickým způsobem. Takovým okamžikem je dle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku.¹⁰ Teprve tímto podpisem totiž stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v §84 Přest.Z.. Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, neboť takový výklad by umožňoval, aby obviněný případným odvoláním (ústního) souhlasu, jež by se projevilo v odmítnutí podpisu bloku, jednak zabránil dalšímu správnímu řízení pro namítaný zákaz dvojího postihu, a současně si tak zajistil absenci exekučního titulu, kterým je dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu právě pokutový blok podepsaný obviněným.¹¹

Vyřízení věci v blokovém řízení představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*), přičemž i právní úprava správního trestání respektuje plně zásadu *ne bis in idem*.¹² Zákon o přestupcích na to pamatuje v §66 odst. 3 písm. c) a v §76 odst. 1 písm. h). Podle některých autorů je možno v blokovém řízení vyřídit věc i po zahájení nezkráceného řízení, a to za podmínky, že jsou splněny zákonné předpoklady pro jeho konání; příslušný správní orgán by musel konstatovat, že existují zákonné podmínky, zejména pak spolehlivě zjištěný stav věci a ochota pachatele přestupku zaplatit pokutu.¹³ Jiní autoři naopak upozorňují na spornost takovéto konstrukce, neboť pokud by totiž již bylo zahájeno, resp. probíhalo řízení (nezkrácené), bránila by zahájení blokového řízení překážka *litis pendentio*.¹⁴

⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53., srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, sp.zn. 21 Cdo 775/2000.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81.

¹¹ Tamtéž.

¹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 As 30/2007-58.

¹³ Kopecký, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, str. 7.

¹⁴ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 115.

Pokud jde o možnosti obrany proti rozhodnutí v blokovém řízení, pak přímo přestupkový zákon výslovně vylučuje možnost podání řádného opravného prostředku, neboť v §84 odst. 2 stanoví, že „proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat“. Smyslem blokového řízení je totiž především rychlost a efektivita vyřízení věci, jakož i okamžitá právní jistota ohledně jeho definitivního výsledku. Z těchto důvodů se blokové řízení vyznačuje podstatně zjednodušenou procesní úpravou, kdy se při něm zásadně nepořizují protokoly a další podklady, které by byly v běžném správním řízení pro vydání rozhodnutí nezbytné. A právě důsledkem tohoto významného procesního zjednodušení je pak vyloučení možnosti odvolat se proti uložení pokuty v blokovém řízení, neboť umožnění přezkumu blokového řízení v odvolacím řízení by ve svých důsledcích vedlo k tomu, že rozhodnutí přijaté v blokovém řízení by bylo v zásadě vždy shledáno nepřezkoumatelným.¹⁵

Ne tak jednoznačná situace panovala a v podstatě i panuje v otázce možnosti přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení správními soudy. K problematice možnosti soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil poprvé komplexně ve svém rozsudku ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, ze kterého v podstatě dodnes vychází judikatura správních soudů k dané otázce.¹⁶

Jak v tomto rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud, posuzuje-li charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatele, tj. do stěžovatelových subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že „uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku; jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu“. Tím jsou dle soudu splněny podmínky plynoucí z §65 odst. 1 soudního řádu správního, tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se dopustila přestupku, zakládá povinnost zaplatit pokutu. Takovýto úkon tedy bezpochyby zasahuje do materiální sféry dané osoby, a tudíž si takový úkon obecně vyžaduje nutnost přezkumu ve správním soudnictví, neboť subsumpci pod žádnou z legálních výjimek přezkoumatelnosti tu dovodit nelze.¹⁷

I přes výše uvedené konstatování však posléze ve výše uvedeném rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkum rozhodnutí v blokovém řízení (tedy přezkum pokutového bloku) správními soudy není přípustný. Dle tohoto soudu je jednou

¹⁵ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34.

¹⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, čj. 9 As 32/2011-68, a další.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit (§84 odst. 1 Přest.Z.); další podmínkou plynoucí z téhož ustanovení, která musí být splněna kumulativně s první, pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by třeba provádět ve věci dokazování – to by probíhalo v „běžném“ správním řízení.¹⁸ Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že tato osoba buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést klasické správní řízení a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí se zaplacením pokuty a využije svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Proto za situace, kdy v důsledku volby vyřízení věci v blokovém řízení osoba nepožaduje, aby bylo vedeno správní řízení o přestupku, proti němuž by byl přípustný opravný prostředek (a tedy daná osoba mohla využít dvou instancí ve správním řízení), nemůže se taková osoba oprávněně dožadovat soudní ochrany. Nejvyšší správní soud samozřejmě respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle §68 písm. a) soudního řádu správního žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu práva na soudní přezkum by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, jež by měl jinak uskutečňovat správní orgán (v rámci správního řízení o přestupku); anebo by musel rozhodnutí vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, přičemž oba postupy by popřely smysl blokového řízení.¹⁹

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

¹⁹ Tamtéž.

Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že v dané věci není rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít; nýbrž že rozhodující je, že daná osoba nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak proto o situaci, kdy stěžovatelka skutečně nevyčerpala všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny.²⁰ Za tohoto stavu je dle soudu dán důvod pro odmítnutí žaloby (proti rozhodnutí v blokovém řízení) jako nepřipustné podle §68 písm. a) soudního řádu správního.²¹ Toto rozhodnutí i na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu se však stala předmětem kritiky některých odborníků. Například L. Madleňáková upozorňuje, že takovýto výklad soudu jde (nepřipustně) nad zákon a současně též nerespektuje mezinárodní závazky České republiky.²²

Nicméně z novější judikatury Nejvyššího správního soudu nepřímo vyplývá, že ne ve všech případech lze jednoznačně vyloučit možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení. Jde vždy o případy, kdy stěžovatel namítá, resp. rozporuje a zpochybňuje samotnou skutečnost, že se předmětného přestupku dopustil a poskytl souhlas s jeho projednáním v blokovém řízení. Jednalo se o případy, kdy stěžovatelův podpis na pokutovém bloku chyběl, či byla popírána pravost podpisu, popř. ve spise zcela chyběl důkaz o podpisu stěžovatele (tedy jím podepsaný pokutový blok). Krajské soudy ve

²⁰ Jelikož si byl Nejvyšší správní soud vědom právní závažnosti svého závěru, zabýval se v rozhodnutí i konformitou svého výkladu s principy, které jsou obsaženy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), neboť trestním obviněním ve smyslu Úmluvy je třeba chápat dle judikatury ESLP i českých soudů i obvinění z přestupku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že osoba obviněná z přestupku má možnost přímé a rychlé ochrany svých práv zaručených citovaným článkem Úmluvy, pokud vyjádří svůj nesouhlas s uložení pokuty v blokovém řízení a tím bude zahájeno řízení o přestupku. Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

²¹ K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon v řízení správním k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně – byť ve skutkově i právě odlišném případě – vyslovil i Ústavní soud (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 103/99 ze dne 29. 11. 1999).

²² Autorka upozorňuje na rozpor tohoto názoru zejména s Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č.R(91)1 o správněprávních sankcích (být má povahu pouze „soft law“), upozorňuje na rozpor se zásadou zákazu sebeobviňování a poukazuje na skutečnost, že „pouhým“ výkladem nelze konstruovat výjimku, resp. výluku ze soudního přezkumu, když soudní řád správní rozhodnutí v blokovém řízení z přezkumu nevylučuje. K podrobnější argumentaci viz Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, str. 83 a násl.

všech takovýchto případech žalobu stěžovatelů odmítli s poukazem na výše uvedené závěry judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ale v těchto případech poukázal na to, že v případě, kdy osoba obviněná z přestupku vyjádří svůj souhlas s rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení, není proti takovému rozhodnutí přípustné podání žaloby a nelze je tedy podrobit věcnému přezkumu ve správním soudnictví. Ochrana v podobě projednání věci nezávislým soudem je zde odepřena proto, že osoba obviněná z přestupku vyjádřila s vyřízením věci v blokovém řízení souhlas. Pokud je ale ze strany stěžovatele jeho souhlas zpochybněn, nelze bez dalšího konstatovat nepřipustnost žaloby a pouze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná ve věcech, v nichž udělení tohoto souhlasu nebylo sporné.²³ Klíčovým aspektem je zde právě udělení souhlasu ze strany osoby obviněné z přestupku, jež se projeví právě jejím podpisem na pokutovém bloku. Tímto podpisem stvrzuje obviněný z přestupku svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v §84 Přest.Z. Pokud tedy stěžovatel vystaví svou žalobu na námitkách tento jeho souhlas zpochybňujících a jeho žaloba je odmítnuta jako nepřipustná (s odkazem na výše uvedené závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, popř. judikaturu na něj navazující), aniž by se krajský soud vypořádal s těmito námitkami, je takovéto usnesení dle Nejvyššího správního soudu nezákonné ve smyslu §103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního. Z daných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v takovýchto několika případech nepřímo plyne, že by zřejmě v případech, kdy je zpochybňována samotná skutečnost poskytnutí souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení, měla být ochrana v rámci správního soudnictví připuštěna (s tím, že soud musí samozřejmě poté posuzovat přípustnost žaloby či existenci ostatních podmínek řízení i z dalších, zákonem požadovaných hledisek).²⁴

Další možností nápravy rozhodnutí v blokovém řízení, o které lze uvažovat, je podání návrhu na obnovu řízení jakožto mimořádného opravného prostředku. Obnovu blokového řízení zákon o přestupcích výslovně neupravuje a tudíž se řešení otázky, zda lze obnovit řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, či nikoli, ujal Nejvyšší správní soud. Prvním rozhodnutím, jež se dané otázce věnovalo, byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117; a byť tento rozsudek vychází ještě z právní

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

²⁴ Viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 1 As 23/2012-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 9 As 25/2010-44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 9 As 75/2010-49 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

úpravy obnovy řízení ve starém správním řádu (§62 zákona č.71/1967 Sb.), jsou teze v něm vyslovené plně aplikovatelné i na současný správní řád (§100 zákona č.500/2004 Sb.). V tomto rozsudku nakonec Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obnova řízení o přestupku projednaném v blokovém řízení není možná; z tohoto rozhodnutí pak v podstatě donedávna vycházela i veškerá další judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce.²⁵

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyšel z toho, že pokud obnova řízení vychází z toho, že se obnoví řízení ukončené pravomocným rozhodnutím, pak s ohledem na to, že pokutový blok lze považovat za správní rozhodnutí, řízením, jež se má obnovit, může být pouze řízení blokové. Návrhem na obnovu blokového řízení však účastník fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno. Vrácení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty, by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Proto jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce.²⁶ S ohledem na znění příslušného ustanovení správního řádu (nyní §100 zákona č.500/2004 Sb.) nelze rovněž dle soudu akceptovat, aby návrhem na obnovu řízení, které v daném případě proběhlo, tj. řízení blokového, bylo ve skutečnosti zahájeno řízení podle §67 přestupkového zákona (tj. nezkrácené řízení), které ve skutečnosti neproběhlo. Podpůrným argumentem pro výše uvedený závěr je pak i skutečnost, že nebylo-li – ze svobodné vůle účastníka řízení – provedeno formalizované skutkové ani právní posouzení věci, nelze následně tvrdit, že skutkové okolnosti byly odlišné (vyšly najevo nové skutečnosti), resp. je nutno doplnit dokazování. Závěrem soud dodává, že podmínkou obnovy řízení skutečně není předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, z povahy věci však je takovou podmínkou proběhnuvší standardní správní řízení; neproběhlo-li však takové řízení, není „co obnovovat“.²⁷

Výše uvedený názor však zpochybnil první senát Nejvyššího správního soudu v souvislosti se svojí rozhodovací činností v konkrétní věci a věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího

²⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008-30, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 As 2/2010-62, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 As 65/2009-39, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

²⁷ Tamtéž.

správního soudu, přičemž své právní názory opřel o následující argumenty.²⁸ V daném případě žalobce namítal, že až teprve v souvislosti s oznámením o dosažení 12 bodů v registru řidičů a výzvě k odevzdání řidičského průkazu, shledal, že je mu kladen za vinu přestupek, o němž je přesvědčen, že ho nespáchal on, ale jeho bratr, jež si jeho vůz často půjčuje. Žalobcův bratr jeho tvrzení podpořil - byl to on, kdo se přestupku dopustil, přičemž zřejmě v rozhodném okamžiku předal policistům s ostatními dokumenty i občanský průkaz bratra, který se nacházel ve voze, záměny si bohužel nevšiml; současně byl zpochybněn podpis na bloku a navržen k tomu znalecký posudek.

První senát Nejvyššího správního soudu vychází v daném případě z toho, že námitka stěžovatele, že souhlas s blokovým řízením nedal on, ale jeho bratr, a došlo k omylu v osobě pachatele přestupku, je jen příkladem z pestré škály dříve neznámých skutečností nebo důkazů, které vyšly najevo později, a které současně existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit (viz §100 odst. 1 správního řádu). Na prvním místě tento senát zdůrazňuje, že správní řád (a to starý ani nový) žádnou výjimku z možnosti obnovy řízení v případě blokových řízení nezná. Nepřípustnost obnovy řízení byla pro tyto případy vytvořena teprve judikaturou zdejšího soudu, přičemž první senát nesdílí názor, že lze teprve soudcovskou cestou vytvořit takovouto výjimku, v podstatě namísto zákonodárce, a to zejména s poukazem na ústavněprávní zásadu „in dubio pro libertate“, podle níž, je-li k dispozici vícero výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.²⁹ Tento princip plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, jakož i čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod), přičemž jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřujícího prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.³⁰

První senát Nejvyššího správního soudu v souvislosti s danou problematikou též zvažoval, zda není možné použít k ochraně práv osoby, která nedala s vyřízením věci v blokovém řízení souhlas, některý z jiných institutů – a to zejména přezkumné řízení nebo obnovu řízení ex offio. Pokud jde o přezkumné řízení, pak soud konstatoval, že tento institut není aplikovatelný na skutkové novoty, tudíž ho nelze v dané situaci užít. Pokud pak jde o obnovu ex offio, jež má povahu dozorčího prostředku, není dle názoru prvního senátu

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

²⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

³⁰ Podrobněji viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007.

obnova řízení podle §100 odst. 3 a 4 správního řádu vyloučena ani v případě blokových řízení, nicméně s ohledem na skutečnost, že jde o nenárokový institut (tedy účastník řízení nemá na nařízení obnovy z moci úřední právní nárok), nepředstavuje tento institut plnohodnotnou alternativu obnovy řízení podle §100 odst. 1 správního řádu.

Současně pak první senát poukázal ve svém rozhodnutí o postoupení věci rozšířenému senátu i na další, již existující judikaturní rozkol Nejvyššího správního soudu, a to v otázce přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 104/2002-40, platí, že „k žalobě o zrušení rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení, není dána žalobní legitimace podle §65 odst. 1 soudního řádu správního. Takovou žalobu je třeba odmítnout podle §46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, neboť žalobce se domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle §68 písm. e) ve spojení s §70 písm. a) soudního řádu správního vyloučeno.“ Soud zde dovodil, že takovýmto rozhodnutím sféra materiálních práv a povinností žalobce nebyla nijak dotčena (rozhodnutím nebyla založena, změněna, rušena ani závazně určena práva a povinnosti žalobce) a tudíž zde není dána žalobní legitimace dle §65 odst. 1 soudního řádu správního. Naopak v jiných rozhodnutích Nejvyšší správní soud takovéto možnosti přezkumu de facto přitakává, když se touto otázkou meritorně zabývá a neodmítá ji ze soudního přezkumu, ale naopak ji bez dalšího přezkoumává.³¹

S ohledem na výše uvedený rozpor judikatury, pak první senát současně navrhl, aby se rozšířený senát zabýval i touto otázkou, přičemž sám zastává názor, že soudní přezkum by neměl být vyloučen, což opírá především o judikaturu Ústavního soudu, jenž ve svém nálezu ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 389/98 dospěl k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení není vyloučeno z přezkumu dle tehdy účinné právní úpravy správního soudnictví (tedy dle §244 a násl. občanského soudního řádu). Dále první senát upozorňuje, že rozhodovací praxe správních soudů vyloučila z přezkumu například rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, rozhodnutí, jímž byla povolena nebo zamítnuta obnova řízení atd. Ústavní soud však některá taková rozhodnutí soudů zrušil s tím, že výklad pojmu „rozhodnutí procesní povahy“ zaujatý soudy, je příliš extenzivní (v jiných se ale s názorem soudů ztotožnil). V zájmu odstranění této diskrepance byla proto dosavadní výluka zúžena a k přezkoumání tak právě zmíněná procesní rozhodnutí byla otevřena. První senát Nejvyššího správního soudu se tudíž domnívá, že rozhodnutí, kterým je zamítnut návrh na obnovu řízení, představuje zásah do subjektivních práv a povinností účastníka a nelze je podřadit

³¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 as 58/2007-117, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 3 As 62/2007-51.

pod rozhodnutí striktně procesní povahy; naopak je rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního a je přezkoumatelné ve správním soudnictví.³²

Závěrem proto první senát navrhuje rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, aby vyslovil právní závěr, podle něhož je obnova řízení dle §100 odst. 1 písm. a) správního řádu možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, neboť nelze cestou soudního dotváření práva v neprospěch osoby obviněné z přestupku dospět k závěru, že na bloková řízení nedopadá možnost žádat o obnovu řízení podle §100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Současně pak navrhuje, aby rozšířený senát přijal závěr, podle něhož je zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního.³³

Lze říci, že snad nejméně problematickou možností přezkumu a následné nápravy rozhodnutí v blokovém řízení, je přezkumné řízení podle §94 a násl. správního řádu. Přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva. Jedná se tedy o dozorčí prostředek, jímž se z pozice hierarchických vztahů zajišťuje dodržování zákonnosti.³⁴ Je pro něj charakteristické, že řízení o něm je zahajováno výlučně z moci úřední, není v dispozici účastníka a v tomto smyslu na něj není právní nárok.³⁵ Pro účastníka však právě s ohledem na výše uvedenou nenárokovost, nepředstavuje prostředek ochrany srovnatelný například se žalobou ve správním soudnictví. Jak v této souvislosti konstatoval Nejvyšší správní soud, kritériem přezkoumání je pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoli též věcná správnost nebo jiná hlediska.³⁶ Účastník může dát k provedení přezkumného řízení podnět, ten však není návrhem na zahájení řízení, a jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, toliko sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli.³⁷

³² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

³³ Tamtéž. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 As 100/2011-43.

³⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

³⁵ Podrobněji srov. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 278 a násl.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, čj. 6 as 36/2009-162.

³⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34. Toto sdělení nelze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního a je tudíž vyloučeno ze soudního

Pokud jde o přezkoumání rozhodnutí v blokovém řízení v rámci přezkumného řízení, pak Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatuje, že „nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení nezkráceného řízení dle §94 a násl. správního řádu (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle §98 správního řádu) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení.³⁸ Základní podmínkou pro zrušení (či změnu) správního rozhodnutí v přezkumném řízení je ovšem v každém případě rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právním předpisem, tedy jeho nezákonnost (§97 odst. 3 správního řádu).³⁹ Ve vztahu k rozhodnutí v blokovém řízení by byl takovýto postup na místě například tehdy, pokud by byla obviněnému uložena v blokovém řízení vyšší pokuta, než zákon připouští, nebo by byl v blokovém řízení projednán přestupek, který však v blokovém řízení projednat nelze (např. přestupek, který lze projednat jen na návrh).

Závěrem lze konstatovat, že blokové řízení představuje rychlé a hospodárné vyřízení věci, samozřejmě při plném respektování zásady zákonnosti a z ní plynoucích požadavků. Přesto však z pohledu interpretace a aplikace přináší stávající právní úprava blokového řízení řadu problémů a nejasností, přičemž na některé z nich bylo poukázáno i výše v tomto příspěvku. Zásadní otázkou je pak v tomto ohledu to, zda by měl mít účastník blokového řízení ve své dispozici prostředky nápravy (ochrany) či nikoli, popř. jaké a pro jaké případy a situace. Lze souhlasit s argumentací Nejvyššího správního soudu, že je zcela plně na vůli samotného obviněného z přestupku, zda bude realizováno blokové řízení či zda bude přestupek projednán v rámci nezkráceného správního řízení. Přesto však nelze vyloučit v praxi případy, kdy (byť výjimečně) nebyly pro konání blokového řízení splněny zákonné podmínky – zejména nebyl dán souhlas ze strany obviněného z přestupku. Domnívám se, že právě pro tyto případy, kdy je rozporováno a zpochybňováno udělení souhlasu ze strany obviněného a tedy namítána absence základní podmínky konání blokového řízení, by měl mít účastník ve své dispozici prostředky obrany proti rozhodnutí (ve formě správní žaloby, popř. návrhu na obnovu řízení), neboť prostředky dozoru (jako zejména přezkumné řízení) s ohledem na svoji nenárokovost nepředstavují kvalitativně srovnatelný prostředek ochrany. V této souvislosti se pak také nabízí úvaha ve směru nahrazení blokového řízení institutem příkazu na místě⁴⁰ (což je

přezkumu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 As 100/2011-46, a další).

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

³⁹ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

⁴⁰ Srov. §150 správního řádu.

ostatně i zvažováno v souvislosti s připravovanou reformou právní úpravy správního trestání.

Literature:

- Kopecký, M.: Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, s.1 a násl.
- Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha: C. H. Beck, 2010, 252 s., ISBN 978-80-7400-357-8.

Contact – email

katerina.frumarova@upol.cz

K AKTUÁLNÍM OTÁZKÁM SPRÁVNĚPRÁVNÍ A TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ VE SVĚTLE MAJETKOPRÁVNÍ PROBLEMATIKY TĚCHTO CELKŮ

PETR HAVLAN, JAN JANEČEK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita/Krajský úřad
Královéhradeckého kraje

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou trestání a sankcí ve vztahu k majetkoprávním otázkám celků územní samosprávy. Po stručném představení institutu veřejného majetku a problematiky hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, jsou rozebírána související sankční opatření. Příspěvek se věnuje nejen otázkám, správního trestání, ale také, ve sledovaných souvislostech, kriticky analyzuje novou právní úpravu trestní odpovědnosti právnických osob. Sankce autoři vnímají v širším smyslu, jako nepříznivé následky porušení právních povinností. Přitom zjišťují, že právní úprava správního trestání pojící se s hospodařením s majetkem územních samosprávných celků zažívá v poslední době určitý "boom", a to zvláště úprava správního trestání související s finančním hospodařením těchto celků. K důležitým zjištěním patří rovněž skutečnost, že nová právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob přinesla směrem k celkům územní samosprávy celou řadu problematických momentů, které patrně následně vyvolají četné diskuse.

Key words in original language

sankce, správní trestání, trestní odpovědnost právnických osob, veřejný majetek, majetek celků územní samosprávy

Abstract

The contribution deals with the questions of sentencing and sanctions in connection with management of territorial self-government property. Following the brief introduction to territorial self-government property management and the concept of public property the related sanction measures are discussed. The contribution provides also critical analysis on new legal regulation of criminal liability of legal entities. The sanctions are comprehended in wider sense as unfavourable consequence of violation of legal obligation. It is stated that sentencing connected with territorial self-government property management passes through a kind of "boom" recently especially sanctioning connected with managing of public finances. As a finding of high importance it is stated that new legal regulation of criminal liability of legal subjects brought a lot of questionable moments towards the territorial self-government which seems to bring more new questions in the future to be solved.

Key words

sanctions, administrative sentencing, criminal liability of legal entity, public property, property of territorial self-government

I. ÚVOD

Z aktuálního vývoje českého právního řádu je patrné, že otázkám trestání právnických osob se dostává stále větší pozornosti. O tom svědčí nejen nedávné změny zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „RPÚR“), ale také přijetí zcela nové právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob, tzn. zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále též „ZTOPO“). Příspěvek si s ohledem na aktuálnost shora uvedených otázek klade za cíl upozornit na vybrané momenty trestání právnických osob v souvislosti s hospodařením s majetkem celků územní samosprávy a kriticky zhodnotit úskalí současné právní úpravy, která, jak se zdá, ne zcela systematicky, natož pak důsledně, respektuje některá základní východiska, na nichž jsou územní samospráva, resp. její ekonomický základ, a to nejen v České republice, vystavěny. Nejprve tak bude věnována pozornost otázkám správního trestání, a následně problematice trestní odpovědnosti celků územní samosprávy a jejich příspěvkových organizací, kdy pojícím prvkem budou vždy otázky hospodaření s majetkem daných subjektů.

II. SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ A VEŘEJNÝ MAJETEK – OBECNÉ OTÁZKY

Sama podstata správního trestání je tradičně předmětem diskuse [1]. Ještě více komplikovaná a z právně-teoretického hlediska obtížněji uchopitelná se daná problematika jeví, je-li vztažena k otázkám hospodaření s veřejným majetkem. Je tomu tak mimo jiné proto, že právní úprava hospodaření s veřejným majetkem je do značné míry hraniční, a to v tom smyslu, že leží na jakémsi pomyslném pomezí práva veřejného a soukromého [2]. Tomu také odpovídá povaha právních sankcí, které se v řadě ohledů liší od sankcí „běžně“ zákonodárcem implementovaných do právních úprav jiných, „čistě“ správněprávních otázek. Uvedené však nutně neznamená (jak bude také dále na konkrétních příkladech de lege lata dokumentováno), že „čistě“ správněprávní sankce v podobě trestů uložených správními orgány v důsledku konstatování viny za protiprávní jednání se v právní úpravě hospodaření s veřejným majetkem neuplatňují. Naopak zdá se, že správní trestání v úpravě hospodaření s veřejným majetkem, přinejmenším majetkem celků územní samosprávy, zažívá určitý „boom“ (viz dále). Dále tedy bude pojednáno jak o správním trestání, co by rozhodování správních orgánů o vině a trestu [3], tak také o dalších sankčních dopadech souvisejících s porušením právních povinností při hospodaření s veřejným majetkem. Přitom pojem

sankce bude dále chápán v širokém slova smyslu, jako nepříznivý následek vyvolaný porušením právní povinnosti.

Hned na začátku je třeba, alespoň rámcově, vymezit také základní, s tématem související pojmy „veřejný majetek“ a „hospodaření s tímto majetkem“; a to jak obecně, tak speciálně právě pro potřeby tohoto příspěvku. Bez bližší explikace lze uvést, že veřejným majetkem mohou být věci, byty a nebytové prostory vlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem, ideální části věcí, bytů a nebytových prostor spoluvlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, které vznikly z činnosti organizačních složek státu či státních organizací, z činnosti organizačních složek či příspěvkových organizací územních samosprávných celků, případně přímo z vlastní činnosti výše uvedených subjektů. Okolnost, že platná česká právní úprava žádnou definici veřejného majetku nepodává, svědčí tomu, že se vychází ze zásady, podle níž nelze uvedeným veřejným subjektům upřít právo na žádný druh majetku. Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že ústavněprávní úprava výslovně počítá s tím, že určitý majetek může být jen ve vlastnictví státu, územního samosprávného celku. Nutno ovšem dodat, že do současné doby není otázka tzv. výhradního vlastnictví těchto subjektů zákonnou cestou uspokojivě řešena [4].

Pod pojmem hospodaření s veřejným majetkem lze rozumět výkon vlastnických a jiných majetkových práv daných veřejných subjektů, a to včetně činění právních dispozic. Někdy bývá od „samotného“ hospodaření s veřejným majetkem oddělováno právní nakládání s ním, čili nakládání je chápáno jako víceméně svébytná problematika. V dalším textu bude akceptováno toto posléze uvedené pojetí, čili bude rozlišováno mezi hospodařením (takřkajíc, v užším smyslu) a právním nakládáním s veřejným majetkem. Ostatně tak to činí i účinná právní úprava [5].

III. VYBRANÉ OTÁZKY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ A SANKCÍ PŘI HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Celky územní samosprávy mohou vykonávat svá vlastnická a jiná majetková práva, na rozdíl od státu, přímo, vlastním jménem bez dalšího. Současně jim právní úprava umožňuje realizovat výkon těchto práv i prostřednictvím příspěvkových organizací, které byly původně koncipovány, podobně jako státní příspěvkové organizace, jako vlastnický nezpůsobilé právnické osoby svého druhu [6]. Jejich vztah k majetku zřizovatele je realizován institutem tzv. „svěřeného majetku“, kdy příspěvková organizace hospodáří s majetkem zřizovatele, který jí byl svěřen, resp. který získala vlastní činností. K tomu jí zřizovatel také vymezí majetková práva, která organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Celky územní samosprávy mohou k zajištění hospodaření se svým majetkem

zřizovat rovněž organizační složky. Ty jsou pak „jen“ organizačními útvary bez právní subjektivity, prostřednictvím nichž jejich zřizovatel vykonává vymezená majetková práva k majetku, jež jim svěřil do správy. Jednání organizační složky je jednáním samotného celku územní samosprávy, kterému z něj také přímo vznikají práva a povinnosti.

Pokud jde o otázky hospodaření s majetkem celků územní samosprávy, včetně otázek sankcí s tím spojených, je nutné zdůraznit, že právní úprava těchto otázek je velmi kusá, nepropracovaná, nejednoznačná a celkově nedostatečná. Právě konstatovaná nedostatečnost právní regulace daných otázek pak vyvolává přirozenou potřebu celků územní samosprávy řešit předmětné otázky formou různých vnitřních předpisů, kterouto praxi nelze za dané situace zcela odmítat, na druhou stranu ji však také nelze (zejména „pro futuro“) nadšeně vítat. Má-li pak být konkrétně hovořeno o správním trestání a sankcích při hospodaření se „samosprávným“ majetkem, nezbyvá než konstatovat, že de lege lata, až na několik málo výjimek [7], prakticky žádné sankce výslovně právní úprava až donedávna nezmiňovala. Situace se však změnila s účinností zákona č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též jen „novela“), tj. od 1. dubna 2009. Od tohoto data jsou v našem právním řádu výslovně upraveny otázky správního trestání pojící se s problematikou hospodaření s majetkem celků územní samosprávy (viz níže). Zmiňovanou novelou také došlo k podstatné změně v samotném pojetí majetkového postavení příspěvkové organizace obce (kraje).

Již před novelou bylo možné (a lze tak činit i po novele), alespoň v teoretické rovině, v určitých analogiích k sankcím při hospodaření s majetkem státu uvažovat o nepříznivých následcích provádějících porušení právních povinností při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků. Přitom „konstruování“ a uplatnění takových sankcí bude ve většině případů záležet na rozhodnutí samotného celku územní samosprávy. Opomenout ovšem nelze ani sankční opatření pojící se s porušením rozpočtové kázně, jejichž právní úprava doznala zmiňovanou novelou nemalých změn.

Ve vztahu k příspěvkovým organizacím obcí a krajů je možné v naznačených souvislostech zmínit možné „sankční“ vyjmutí určitého majetku ze svěřeného majetku příspěvkové organizace celku územní samosprávy, resp. ze správy jeho organizační složky [8]. Takové opatření však bude zcela závislé na „volném“ uvážení zřizovatele [9], neboť žádný právní předpis takovou povinnost celkům územní samosprávy, na rozdíl od podmínek panujících ve státní sféře, neukládá. Podobně může být, opět v závislosti na volném rozhodnutí zřizovatele, špatně hospodařící příspěvková organizace či organizační složka zrušena. Jinými slovy, v obecné rovině je možné uvažovat o celé řadě sankcí, které však nemají výslovný zákonný základ a jsou tedy zatím „jen“ otázkou pro vnitřní úpravu pravidel hospodaření toho kterého celku územní samosprávy.

Právním řádem výslovně upravená možnost správního trestání příspěvkové organizace v souvislosti s jejím hospodařením se pojí s porušením rozpočtové kázně ze strany této organizace. K porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací dochází v případech, když příspěvková organizace použije finanční prostředky, které obdrží z rozpočtu svého zřizovatele, v rozporu se stanoveným účelem, převede do svého peněžního fondu více finančních prostředků, než stanoví tento zákon nebo než rozhodl zřizovatel, použije prostředky svého peněžního fondu na jiný účel, než stanoví tento zákon nebo jiný právní předpis, použije své provozní prostředky na účel, na který měly být použity prostředky jejího peněžního fondu podle tohoto zákona, nebo překročí stanovený nebo přípustný objem prostředků na platy, pokud toto překročení do 31. prosince nekryla ze svého fondu odměn. Za porušení rozpočtové kázně je zřizovatel povinen (srovnej dikci ustanovení § 37 odst. 8 RPÚZ) uložit příspěvkové organizaci odvod do svého rozpočtu ve výši neoprávněně použitých prostředků. Možnost uložení sankčního odvodu je limitována subjektivní lhůtou v délce jednoho roku, která počíná běžet ode dne, kdy zřizovatel porušení rozpočtové kázně zjistil. Objektivně je pak tato možnost omezena lhůtou tří let ode dne, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Zákon zřizovateli umožňuje z důvodu zamezení tvrdosti snížit nebo prominout odvod za porušení rozpočtové kázně na základě písemné žádosti příspěvkové organizace podané do jednoho roku od uložení odvodu. O uložení odvodu bude v samostatné působnosti rozhodovat rada obce (kraje), která vykonává ve vztahu k příspěvkovým organizacím zřízeným obcí (krajem) zřizovatelské funkce [viz § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení].

Za zmínku stojí také sankce, které je možné označit jako sankce s „dopadem do soukromoprávní sféry“. Jak už bylo výše zmíněno, právní postavení příspěvkových organizací celků územní samosprávy zásadním způsobem modifikoval zákon č. 477/2008 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. dubna 2009. Citovaná novela výslovně stanoví, že příspěvková organizace celku územní samosprávy může nabývat majetek do svého vlastnictví (§ 27 odst. 5 RPÚR). Tímto ustanovením chtěl zákonodárce patrně odstranit dlouhodobě trvající nejasnosti (spory) ohledně vlastnické způsobilosti daných právnických osob [10]. Novela podala také taxativní výčet způsobů, jimiž příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví, vždy však jen, je-li potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Ve stručnosti lze říci, že příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví v zásadě jen za předpokladu, že majetek nabývá od zřizovatele, zřizovatel k nabytí majetku darem resp. děděním dal předchozí písemný souhlas, resp. svým rozhodnutím umožnil nabývání majetku jiným způsobem (srov. § 27 odst. 5 RPÚR). Tato poněkud neobvyklá konstrukce (relativizující „vlastnickou způsobilost“ dané právnické osoby) je dále rozvedena. Platí, že pokud se stane majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele, pro ni trvale nepotřebným, je povinna ho nabídnout bezúplatně svému zřizovateli. Pokud ho ten nepřijme, může být takový majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace, po předchozím písemném souhlasu, převeden jiné osobě za podmínek

stanovených zřizovatelem. U převodů majetku ve vlastnictví příspěvkové organizace jí nabytím jiným způsobem, byť k tomu byl nutný předchozí písemný souhlas zřizovatele, se však takové pravidlo již neuplatní.

Obecně tedy i nadále platí, že příspěvková organizace nabývá majetek především pro svého zřizovatele, ten je pak oprávněn stanovit, ve kterých případech je k nabytí takového majetku třeba jeho předchozího písemného souhlasu. Pokud si zřizovatel vyhradí svůj předchozí souhlas s nabytím určitého majetku, je povinen o tom předem učinit oznámení v Ústředním věstníku České republiky.

K povaze předchozího souhlasu, o jehož udělení bude rozhodovat rada obce při výkonu zřizovatelských funkcí ve smyslu § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. rada kraje [59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení], normuje § 39b „malých rozpočtových pravidel“ zhruba následující. Předchozí souhlas zřizovatele se vždy poskytuje pro jeden právní úkon, jehož je také „součástí“. Toto pravidlo ovšem není bezvýjimečné (viz § 39b odst. 1 RPÚR). Učiní-li příspěvková organizace právní úkon, k jehož realizaci zákon nebo ve stanoveném případě zřizovatel vyžaduje předchozí písemný souhlas bez takového souhlasu, je daný právní úkon neplatný (z povahy věci vyplývá, že absolutně neplatný). Jako velmi problematické se jeví ustanovení § 39b odst. 2 RPÚR, které stanoví, že do doby, než právní úkon (tj. právní úkon příspěvkové organizace, ke kterému je zákonem nebo zřizovatelem vyžadován předchozí písemný souhlas) nabude účinnosti, lze předchozí souhlas „dodatečně odejmout, jestliže po jeho vydání vyjdou najevo podstatné skutečnosti, které nebyly známy v době rozhodování a měly by na výsledek rozhodnutí podstatný vliv“. Toto ustanovení přinese zřejmě celou řadu komplikací. Nabízí se například otázka, co jsou to „podstatné skutečnosti“ [11] apod.

U příspěvkových organizací tedy v současné době existuje určitá dvojkolejnost jejich „majetkoprávního režimu“. Na jednu stranu vše, co nabývají, nabývají pro svého zřizovatele, současně ale mohou také samy (byť v omezené míře) vlastnit majetek.

K dokreslení „majetkového“ postavení příspěvkových organizací je nezbytné ještě podrobněji upozornit na shora zmíněná „omezující“ pravidla plynoucí z ustanovení § 34 až 37 RPÚR. Příspěvkové organizace nesmějí poskytovat dary „s výjimkou obvyklých peněžitých nebo věcných darů svým zaměstnancům a jiným osobám ze svého fondu kulturních a sociálních potřeb“ a dále, jde-li o majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele do svého vlastnictví a nabízí-li jej jako nepotřebný majetek povinně ve smyslu § 27 odst. 6 RPÚR zpět svému zřizovateli.

Další omezení se týkají možnosti uzavírat smlouvy o půjčce nebo o úvěru. To je možné jen po předchozím písemném souhlasu zřizovatele (viz shora). Předchozímu písemnému souhlasu zřizovatele také podléhá uzavírání smluv o pořízení věci nákupem na splátky nebo smluv o nájmu s právem koupě. Příspěvková organizace má pak zcela zakázáno zajišťovat závazky. V tomto případě, na rozdíl od postavení

obcí a krajů, zákonodárce výslovně vyloučil jakékoliv zajišťování závazků, z povahy věci závazků třetích osob. Zákaz zajišťování tak není omezen pouze na ručení, jak tomu je u jejich zřizovatele, u něhož je navíc „modifikován“ četnými výjimkami.

Príspevková organizace je přímo zákonem dále omezena v nákupu akcií a jiných cenných papírů. Předchozí písemný souhlas zřizovatele je podmínkou pro přijetí cenných papírů jako protihodnoty za vlastní pohledávky vůči jiným subjektům. Príspevková organizace nesmí vystavovat nebo akceptovat směnky, ani být směnečným ručitelem.

Všechna právě citovaná omezení výslovně vyplývající z právního předpisu směřují ke zvýšení ochrany veřejného majetku a zajištění jeho hospodárného, účelného a efektivního využívání. Stručně lze shora uvedené shrnout tak, že porušení výše uvedených pravidel vztahujících se k hospodaření s majetkem příspěvkových organizací obcí (krajů) je „stíháno“ sankcí neplatnosti právního úkonu příspěvkové organizace.

Ve vztahu k samotným obcím (krajům) může jako svého druhu „metaprávní“ sankce působit také závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření podle § 10 odst. 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, a to za předpokladu, že obsahuje tzv. „výhradu“. Za takové situace je územní samosprávný celek diskvalifikován z celé řady dotačních programů, neboť nesplňuje jednu z jejich základních podmínek, tj. prokázání řádného hospodaření.

Ve sledovaných souvislostech nelze nezmínit, že i na celky územní samosprávy (stejně jako na stát), vystupují-li v roli vlastníka, dopadá řada právních povinností pojících se s předmětem jejich vlastnictví. Také obec (kraj) je např. povinna jako vlastník budovy zajistit, aby budova byla udržována v patřičném stavu, jinak obci hrozí postih ze strany stavebního úřadu, a to včetně „sankce“ mající podobu povinnosti (za zákonem stanovených podmínek) danou budovu odstranit apod.

Jak už bylo konstatováno, zažívá úprava správního trestání v otázkách hospodaření s majetkem územních samosprávných celků viditelný „boom“. Ve vztahu k samotným obcím a krajům lze hovořit o nové úpravě správních deliktů, kterou přinesla novela zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů provedená zákonem č. 477/2008 Sb. Zmíněná novela normuje, že územní samosprávný celek nebo městská část hlavního města Prahy (též ovšem svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti) se dopustí správního deliktu tím, že poruší novelou výslovně vyjmenované povinnosti související (opět) především s finančním hospodařením, ale nejen s ním. Správním deliktem tak napříště například je, že obec nebo kraj v rozporu s § 2 odst. 1 RPÚR nezpracuje rozpočtový výhled, neprovede rozpis schváleného rozpočtu nebo nevykonává kontrolu svého hospodaření podle § 15 cit. právního předpisu, tj. neprovádí finanční kontrolu svého hospodaření a hospodaření jím zřízených nebo založených

právnických osob. Právě tato skutková podstata tak může v konkrétních případech věcně souviset s problematikou hospodaření s jiným než finančním majetkem celků územní samosprávy. Zákon za spáchání správních deliktů, jejichž skutkové podstaty vymezuje, umožňuje uložení sankce v podobě peněžitě pokuty ve výši až 1 milion Kč. Při stanovování výše pokuty trestající orgán přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Subjekt, který se deliktu dopustil, se může „vyvinít“, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Zákon též stanoví subjektivní lhůtu v trvání dvou let od okamžiku, kdy se trestající správní orgán o správním deliktu dověděl. Po jejím uplynutí zaniká odpovědnost celku územní samosprávy za spáchaný správní delikt, pokud správní orgán o něm nezahájil v dané lhůtě řízení. Marné uplynutí objektivní lhůty v trvání čtyř let pak stanoví nejzazší mez, po kterou je možné odpovědnost za správní delikt obci či kraji přičítat. Správní delikty, kterých se dopustila obec v prvním stupni projednává v přenesené působnosti krajský úřad, v jehož správním obvodu se obec nachází. Správní delikty, kterých se dopustila městská část hlavního města Prahy, v prvním stupni projednává v přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy. Správní delikty podle uvedeného zákona, kterých se dopustil kraj nebo hlavní město Praha v prvním stupni projednává Ministerstvo financí. Řízení je vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Při vymáhání pokuty se postupuje podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů).

IV. TRESTNÍ ODPOVĚDNOST OBCÍ, KRAJŮ A JEJICH PŘÍSPĚVKOVÝCH ORGANIZACÍ – NĚKOLIK KRITICKÝCH POZNÁMEK

Relativně novou právní úpravu řešící otázky odpovědnosti právnických osob představuje zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. S účinností od 1. ledna 2012 jsou tedy v podmínkách České republiky trestně odpovědné nejen fyzické osoby, ale také osoby právníké. Zdá se, že aplikace nové právní úpravy nebude směrem k celkům území samosprávy a jejich příspěvkovým organizacím bezproblémová.

Na prvním místě můžeme zmínit otázku úpravy trestní odpovědnosti celku územní samosprávy, resp. vyloučení trestní odpovědnosti těchto celků v některých případech. Zásadním pro určení rozsahu trestní odpovědnosti obcí a krajů je ustanovení § 6. V citovaném ustanovení, konkrétně jeho odstavci 1 písm. b) jsou jako trestně neodpovědné uvedeny „územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci“. Tuto formulaci lze považovat za problematickou. Důvodem je mj. to, že pojem veřejné moci není v právním řádu České republiky definován. Celky územní samosprávy vykonávají veřejnou moc jak v samostatné

působnosti, tak v působnosti přenesené (státní správa). Ani důvodová zpráva k návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim nedává jednoznačnou odpověď. Lze z ní nicméně usuzovat na to, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit trestní odpovědnost obcí (krajů) za jejich případné jednání naplňující znaky některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených výslovně v ustanovení § 7 ZTOPO, pokud se ho dopustí v situaci, kdy vystupují v pozici vrchnostenské (bez ohledu na to, zda jde o výkon samostatné nebo přenesené působnosti), tedy při realizaci veřejnoprávních pravomocí [12]. Naopak obec (kraj) bude trestněprávně odpovědnou osobou tam, kde bude vystupovat v pozici právnické osoby jednáající v soukromoprávním vztahu, typicky tedy i ve vztahu majetkovém. Je přitom nasnadě, že v některých případech bude složité určit, zda k určitému jednání obce (kraje) dochází v rámci „výkonu veřejné moci“ nebo v roli rovného („soukromoprávního“) subjektu [13].

Ve vztahu k celkům územní samosprávy je nutné učinit několik poznámek také k možnostem ukládání trestů za jimi spáchané trestné činy. Obecně mohou být právnické osobě za spáchaní trestného činu uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). Dále lze za trestné činy spáchané právnickou osobou uložit jako ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty. Tyto tresty a ochranná opatření lze uložit samostatně nebo vedle sebe. Nelze však uložit peněžitý trest vedle propadnutí majetku a trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty vedle zabránění téže věci nebo jiné majetkové hodnoty. Zde je nutné upozornit na, přinejmenším, dvě odchylky. U obcí (krajů) bude zřejmě vyloučeno uložení trestu zrušení právnické osoby, a to s ohledem na povahu obcí (krajů) jako právnických osob korporativního charakteru ustavených zákonem na základě ústavních předpisů, jejichž prostřednictvím je realizováno právo na samosprávu (viz § 16 odst. 1 ZTOPO). Těžko si představit, že rozhodnutím soudu bude zrušena právnická osoba, která představuje územní společenství občanů povolané naplňovat reálným obsahem ustanovení čl. 8 Ústavy ČR garantující právo na samosprávu. Rovněž tak by měl soud velmi pečlivě vážit uložení trestu propadnutí majetku obci (kraji), jímž by byl poškozen celý majetek obce (kraje). Uložení takového trestu by sice formálně právo na samosprávu neohrozilo, ale vedlo by k zásadnímu omezení až znemožnění je fakticky realizovat [14]. Problematické by zde bylo zřejmě i uložení takového trestu, v důsledku kterého by byl podstatným způsobem dotčen „ekonomický základ“ obce (kraje), jako je peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz přijímání dotací a subvencí. Ukládání takových trestů by mohlo ve svém důsledku vést k faktickému znemožnění realizace části působnosti obce (kraje) a tím nepřímou např. k omezení dostupnosti zdravotní péče, dopravní obslužnosti, školství, sociálních služeb atd. na území dané obce (kraje), tedy k faktickému „potrestání“ občanů obce (kraje), ale i dalších fyzických a právnických osob. Ukládání takových trestů

obcím a krajům by zřejmě současně vedlo také k jejich budoucímu, případně dalšímu zadlužování, která samo o sobě představuje jev nanejvýš nenegativní. „Dvojí“ postavení celku územní samosprávy (vrchnostenské a nevvrchnostenské) je na tomto místě nezbytné vnímat jako „spojité nádoby“. Budou-li totiž obce a kraje trestány za své jednání v nevvrchnostenské roli, nutně bude dotčena také jejich „veřejná“ (vrchnostenská) složka.

Pokud jde o příspěvkové organizace obcí (krajů), jejich trestní odpovědnost není zákonem nijak limitována, jak je tomu u jejich zřizovatelů. Již sám tento fakt může vyvolávat určité otázky. Lze tak například upozornit na to, že střední škola – příspěvková organizace zřízená krajem bude trestně odpovědná ze svého rozhodování o přijetí, či nepřijetí uchazeče ke studiu (rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzické osoby), zatímco její zřizovatel v typově stejných případech trestně odpovědný nebude (viz k tomu níže v souvislosti s přechodem trestní odpovědnosti na právního nástupce). Stejně tak budou trestně odpovědné další právnické osoby vykonávající „veřejnou moc“.

U příspěvkové organizace bude zřejmě trestněprávní odpovědnost nejčastěji vznikat z jednání jejího statutárního orgánu nebo jejich zaměstnanců (k tomu viz § 8 ZTOPO). Ve vztahu ke svěřenému majetku (§ 27 RPÚR), resp. vlastnímu majetku příspěvkové organizace obce (kraje) lze z taxativního výčtu trestných činů, kterých se mohou právnické osoby dopustit (§ 7 ZTOPO), uvažovat například o trestných činech: zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254 TZ), pletichy při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 TZ), poškození vodního zdroje (§ 294a TZ) a poškození lesa (§ 295 TZ). Tyto skutkové podstaty by konec konců připadaly v úvahu také u obcí (krajů) samotných.

Pokud jde o trestání příspěvkové organizaci obce (kraje) za jí spáchaný trestný čin, mohou jí být uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). I zde je nutné upozornit na to, že uložením trestu příspěvkové organizaci bude nepřímo postižen její zřizovatel, který tuto organizaci zřídil pro výkon samostatné působnosti (§ 27 odst. 1 RPÚR). I zde by se tak měla přiměřeně uplatnit při stanovování trestů omezení, která byla shora schematicky zmíněna ve vztahu k samotným celkům územní samosprávy.

Zajímavé z hlediska řešených otázek je také ustanovení § 10 ZTOPO, které normuje trestní odpovědnost právního nástupce právnické osoby. Trestní odpovědnost právnické osoby podle tohoto ustanovení přechází na všechny její právní nástupce. Může tak nastat situace, že z trestných činů příspěvkové organizace bude v konečném důsledku

odpovědný její zřizovatel, resp. jiná příspěvková organizace daného zřizovatele, která se stala právním nástupcem organizace zrušené, resp. zaniklé sloučením či splynutím. Paradoxně tak samotné obce (kraje) zřejmě mohou v budoucnu čelit trestní odpovědnosti, coby právní nástupci svých zrušených příspěvkových organizací, a to z jednání, kterého by se samy nemohly dopustit, resp. které by v jejich případě nemohlo trestní odpovědnost vyvolat. Vyloučit nelze ani nástupnictví u obcí (§ 19 odst. 6 OZř).

Několik právě uvedených příkladů ukazuje, že problematika trestní odpovědnosti právnických osob vztažená k celkům územní samosprávy a jejich hospodaření s majetkem přináší již dnes a bude zřejmě i v budoucnu přinášet celou řadu otázek.

V. SLOVO ZÁVĚREM

Problematika hospodaření s veřejným majetkem i nadále stojí na okraji zájmu jak většiny odborné veřejnosti, tak i zákonodárce. To se negativně promítá nejen do úrovně právní úpravy otázek samotného hospodaření s majetkem územních samosprávních celků, ale i s ní související úpravy sankcí a (přes výše naznačená dílčí zlepšení) správního trestání vůbec. To, že pak uvedené negativně ovlivňuje také zde převládající praxi, je nasnadě. Přitom právě kvalitně upravená odpovědnostní problematika a důsledné uplatňování sankcí v této oblasti představuje *condicio sine qua non* pro zajištění cílů sledovaných samotnou existencí veřejného majetku. Pokud jde o novou úpravu trestní odpovědnosti právnických osob, lze se zatím spíše domnívat, že ke zlepšení situace nejenže nepřispěje, ale paradoxně může ekonomický základ územní samosprávy dále nepříznivě ovlivnit.

VI. POZNÁMKY

[1] Srov. např. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, s. 344 a násl. nebo Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 439 a násl.

[2] Více k tomu Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 47-55.

[3] Hendrych, D. a kol. op. cit. sub 1, s. 441.

[4] Více k tomu Havlan, P. op. cit. sub 2, s. 130-133.

[5] Především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, poměrně důsledně rozlišuje mezi „hospodařením s majetkem státu“ a „nakládáním s tímto majetkem“. Více k tomu Havlan, P. a kol. Majetek státu v platné

právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010, s. 137; případně též: op. cit. sub 2, s. 154 a 155.

[6] Od 1. dubna 2009, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, provedená zákonem č. 477/20008 Sb., však již bezpochyby platí, že i příspěvkové organizace celků územní samosprávy mohou nabýt majetek do svého vlastnictví. K některým problémům pojícím se se zmiňovanou novelou viz Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2, s. 8 a 9.

[7] Je možné uvažovat spíše o sankcích pojících se s užitím finančních prostředků pocházejících z rozpočtu územně samosprávného celku (sankce za porušení rozpočtové kázně), resp. o sankcích obecnější povahy souvisejících se způsobem tvorby vůle daného celku, a to jak o sankcích „veřejnoprávní“ povahy (dozorové opatření Ministerstva vnitra, tj. pozastavení výkonu usnesení orgánu celku území samosprávy), tak o sankcích povahy „soukromoprávní“, resp. s dopadem do „soukromoprávní“ sféry (např. neplatnost právního úkonu).

[8] Jednalo by se tedy o jistou analogii k „jednostrannému opatření“, které se uplatňuje při hospodaření s majetkem státu. Je však nutné upozornit také na skutečnost, že užití takového prostředku ve vztahu k příspěvkovým organizacím nelze zcela doporučit. Blíže k tomu Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008, s. 174 a 175.

[9] Naznačené sankční opatření zřizovatele bude zpravidla reakcí na zjištění učiněná při kontrolách hospodaření s majetkem. V podmínkách obcí a krajů disponují kontrolní pravomocí ve vztahu k majetku celku územní samosprávy především kontrolní výbor a také finanční výbor zastupitelstva. Opomenout nelze ani úřady daných samosprávných celků, které vykonávají finanční kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[10] K tomu viz např. Zprávy Ministerstva financí české republiky pro finanční orgány obcí a krajů, ročník 2004, č. 1, s. 4. Pro opačný pohled na věc viz Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2, s. 12 a 13.

[11] K možným případům „podstatných skutečností“ viz Maderová Voltnerová, K., Tégl, P.: Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009, s. 94. Viz také Janeček, J. op. cit. sub 6, s. 8 a 9.

[12] K tomu srovnej Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19 a 20.

[13] Ostatně ani v posléze uvedené roli se z obce (kraje) soukromoprávní subjekt ve vlastním smyslu nestane. Ke složitosti praktického ale i teoretického rozlišování (oddělování) obcí (krajů) v jejich vrchnostenské a nevvrchnostenské pozici např. Havlan, P. op. cit. sub 2, zejména s. 28-43 a porůznu.

[14] V principu by tedy šlo o další možný způsob (zejména vedle možnosti vést na majetek obce či kraje exekuci) jak prakticky samosprávu těchto celků ochromit.

Literature:

- Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008.
- Havlan, P. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010.
- Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008.
- Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008.
- Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934.
- Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2.
- Maderová Voltnerová, K., Tégl, P. Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009

Contact – email

Doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

32806@mail.muni.cz

JUDr. Bc. Jan Janeček, Ph.D.

ja.janecek@kr-kralovehradecky.cz

**SPRÁVNÍ DELIKTY A POŽADAVEK FORMY
PRÁVNÍ ÚPRAVY POVINNOSTÍ NA PŘÍKLADU
MÍSTNÍ REGULACE POZEMNÍ DOPRAVY -
ADMINISTRATIVE DELICTS AND
REQUIREMENT OF LEGAL REGULATION
FORM OF DUTIES WITHIN THE EXAMPLE OF
LOCAL TRAFFIC REGULATION**

DAVID HEJČ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou formy právní úpravy povinností z oblasti provozu na pozemních komunikacích v podzákoně právní úpravě. Pozornost bude věnována zejména otázce dostatečnosti v zákoně definované činnosti, která se v určitém místě zakazuje nebo přikazuje účastníkům silničního provozu prostřednictvím podzákoně právní úpravy.

Key words in original language

správní delikt, ukládání povinností, výhrada zákona, podzákoná právní úprava, místní regulace pozemní dopravy

Abstract

The proposal deals with issue of legal regulation form of duties from the area of local traffic regulation in secondary legal regulation. Attention will be mainly paid to question of sufficient degree of activity definition, which is prohibited or commanded by secondary legal regulation for road users in certain places.

Key words

administrative delicts, imposing of duties, reservation of Act, secondary legal regulation, local traffic regulation

1. ÚVOD

Správním deliktem je pouze jednání nedovolené, protiprávní. Protiprávnost je tak výchozím pojmovým znakem každého správního deliktu. Aby tedy mohlo jít o správní delikt, musí být porušena (nesplněna) nějaká právní povinnost vyplývající z normy správního práva, a to ať už vyjádřená explicitně - pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu (sankční

norma pak navazuje, resp. odkazuje na tyto povinnosti), nebo vyjádřená negativní dikcí, a to až přímo v sankční normě.¹

Čl. 4 odst. 1 Listiny přitom stanoví, že veřejná moc může ukládat jednotlivcům povinnosti, jen pokud je splněna formální podmínka, že tak může učinit jen na základě zákona a v jeho mezích (tedy jen ústavním zákonem nebo zákonem). Měla-li by být povinnost uložena podzákoným právním předpisem nebo některým jiným aktem nižší první síly, musí mít takový akt bezprostřední vazbu na prvotní normativní akt ve formě zákona a na limity v něm obsažené.²

Podstatné tedy je, že za správní delikt může být označeno jen takové jednání, kterým je porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě.³ Zákodárce tedy nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, za jejichž porušení by vznikla deliktní odpovědnost, podzákonná úprava totiž vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Stanoví-li podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, definiční znak, na který je povinnost vázána, jde o úpravu, která nemůže zakládat odpovědnost za správní delikt.⁴

A právě problematice dostatečnosti naplnění uvedené výhrady zákona při stanovení povinností, jejichž porušení má být správním deliktem, se věnuje předkládaný příspěvek, a to zejména v souvislosti s ukládáním povinností, které jsou podzákonnou právní úpravou adresovány účastníkům silničního provozu a vedou k místní (lokální) regulaci provozu na pozemních komunikacích. Ve vymezené problematice má přitom stěžejní postavení soudní judikatura, především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, o jejíž analýzu se opírají závěry příspěvku. Cílem příspěvku je poskytnout teoretická i praktická východiska pro úvahy nad dostatečností zákonného základu pro ukládání povinností z oblasti místní regulace dopravy.

2. VÝVOJ SOUDNÍ JUDIKATURY

Problematikou zákonného základu pro ukládání povinností v oblasti místní regulace dopravy se zabývá jeden z poměrně nedávných

¹ Mates, P: Základy správního práva trestního, Praha: C.H. Beck, 2010, ISBN 9788074003578. s. 13.

² Klíma, K. et al: Komentář k ústavě a k listině: 2. díl, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 9788073801403.

³ Hendrych, D. et al: Správní právo: obecná část, Praha: C.H. Beck, 2009, ISBN 9788074000492. s. 448.

⁴ Wagnerová, E. et al: Listina základních práv a svobod: komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 9788073577506.

rozsudků Nejvyššího správního soudu,⁵ ve kterém tento soud posuzoval, zda povinnost uložená v nařízení vlády, kterým se stanoví ochranné pásmo přírodních léčivých zdrojů Františkovy Lázně,⁶ má ve shora uvedeném smyslu dostatečný zákonný základ. Konkrétně šlo o stanovení zákazu parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže,⁷ který byl v tomto podzákonném právním předpise stanoven na základě zmocnění lázeňského zákona.⁸ V těchto zmocňovacích ustanoveních lázeňského zákona je uvedeno, že v ochranném pásmu je *zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje* a dále že tyto zakázané činnosti má stanovit předmětný podzákonný právní předpis, kterým je uvedené nařízení vlády. Nejvyšší správní soud se v tomto případě tedy zabýval otázkou, zda uvedené zmocnění v lázeňském zákoně je dostatečné pro to, aby v daném nařízení vlády mohla být stanovena výše uvedená povinnost omezení stání vozidel v určité oblasti, resp. aby jím byl tímto způsobem regulován místní provoz.

K tomu Nejvyšší správní soud učinil závěr, že příslušné ustanovení lázeňského zákona dostatečně nedefinuje zakázané činnosti, tedy konkrétně jakým nekonáním mají adresáti této normy povinnost se zdržet činností, které mohou negativně ovlivnit vlastnosti zdroje. Soud totiž v tomto rozhodnutí argumentuje tím, že předmětná ustanovení místo toho odkazují na podzákonný právní předpis, přičemž však v ustanoveních vztahujících se k zakázaným činnostem nejsou zákonem dostatečně upraveny meze práv ani povinnosti adresátů těchto zákazů. V předmětném nařízení vlády je tedy podle Nejvyššího správního soudu stanovena povinnost místní regulace pozemní dopravy, která nemůže být za těchto okolností upravena v podzákonném předpise, ale pouze v zákoně.⁹

Z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu zdá se vyplývat, že dostatečnost zákonného základu v podzákonné právní úpravě vyžaduje úpravu mezi práv a povinnostmi zakázaných činností alespoň v podobě, jako je tomu v případě místní regulace provozu na území národních parků prostřednictvím návštěvního řádu, který vydává orgán ochrany přírody a krajiny ve formě opatření obecné povahy (vztah zákonné úpravy a povinností uložených opatřením obecné povahy je stejný jako v případě podzákonných právních předpisů,

⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 30. července 2009, sp. zn. 7 As 32/2009.

⁶ Nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně.

⁷ § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně.

⁸ §§ 22 a 23 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 30. července 2009, sp. zn. 7 As 32/2009.

blíže viz následující kapitola).¹⁰ Zákonné zmocnění k uložení povinností místní regulace dopravy návštěvním řádem je totiž následující: *na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob a dále podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řády*.¹¹

Podobně rezervovaný přístup k problematice dostatečné úpravy povinností v zákoně zaujal Nejvyšší správní soud také v jednom z následně vydaných rozhodnutí, a to ve věci povinného očkování, kde obdobně jako v předchozím případě byla podle názoru soudu v zákoně o ochraně veřejného zdraví stanovena povinnost očkování příliš obecně.¹² Proto z povinností, které se ukládají ve vyhlášce k provedení uvedené zákonem stanovené obecné povinnosti podrobit se očkování, nelze, podle předmětného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pro nedostatečný zákonný základ dovozovat z porušení těchto prováděcích povinností žádnou správně právní odpovědnost.

Uvedené dva rozsudky Nejvyššího správního soudu tedy ukazují na poměrně restriktivní přístup k možnostem ukládání povinností podzákonnými právními předpisy. Nutno doplnit, že dokonce v případě ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým se stanovila povinnost podrobit se očkování, nelze hovořit o takové míře obecnosti, jako v případě předmětného ustanovení lázeňského zákona, neboť v tomto případě byla zákonem uložena výslovně povinnost *podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování*.¹³ Oproti možnosti zákazu jakékoliv činnosti, která může negativně ovlivnit vlastnosti zdroje v lázeňském zákoně, tak lze předmětnou úpravu v zákoně o ochraně veřejného zdraví označit v těchto souvislostech za daleko méně obecnou, přes to však dle předmětného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je stále nedostatečná.

Vedle uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však v období jejich vydání již současně existovala ve věci požadavku formy právní úpravy povinností v podzákonné právní úpravě v souvislosti se správním trestáním i poněkud méně restriktivní judikatura Ústavního soudu. Příkladem je jednak nález Pl. ÚS 5/01, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o otázce legislativní kompetence vlády k stanovení systému kvót nařízení. Předmětné nařízení vlády bylo vydáno na základě zákona o státním zemědělském intervenčním fondu.¹⁴ Tento

¹⁰ § 19 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹¹ § 19 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹² Rozhodnutí NSS ze dne 21. června 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010-92.

¹³ § 46 zákona č. 258/2000 Sb, o ochraně veřejného zdraví.

¹⁴ Zákon č. 256/2000 Sb., o státním zemědělském intervenčním fondu.

zákon vládě přímo ukládal, aby svým nařízením stanovila produkční kvóty a podmínky systému produkčních kvót.¹⁵ Ačkoliv se v souvislosti s výše uvedeným jedná opět o poměrně obecné zmocnění, Ústavní soud v tomto směru konstatoval, že *napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*

Jako další lze uvést četnou judikaturu Ústavního soudu ve věcech povinností uložených na základě obecně závazných vyhlášek obcí, neboť obecně závazné vyhlášky jsou také podzákonné (byť originální) právní předpisy. Ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti jsou určeny v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy, ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"). Podle tohoto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Zákon o obcích v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž tyto oblasti, které lze považovat za zákonný základ pro ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou obce, jako podzákonným právním předpisem, jsou vymezeny znovu dosti obecně.

Ústavní soud však předmětné obecné zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek považuje za dostatečné pro ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou,¹⁶ neboť v opačném případě pokud by měl Ústavní soud postupovat přístupem, který lze spatřovat v obou shora uvedených "restriktivních" rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, znamenalo by to výrazné omezení až znemožnění ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami obcí. Velké množství těchto právních předpisů obcí by pak bylo pro rozpor s ústavním pořádkem zrušeno, neboť většina je jich vydávaná právě na základě předmětných obecných ustanovení.

Zřejmě i z důvodu této nesouladnosti judikatury obou soudů, byl výše uvedený restriktivní přístup rozhodování Nejvyššího správního soudu zdá se překonán usnesením jeho rozšířeného senátu z dubna roku

¹⁵ § 12 odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o státním zemědělském intervenčním fondu.

¹⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

2012,¹⁷ a to opět ve věci povinného očkování. V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud totiž s uvedenou judikaturou Ústavního soudu ztotožnil a rozhodl, že povinnost podrobit se očkování je v předmětném ustanovení zákona sice jen rámcová, ale dostatečně jasná a určitá. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že to, že by skutková podstata některých deliktů nebyla bez příslušného prováděcího právního předpisu kompletní, z ní však ještě nečiní právní úpravu protiústavní.

Podstatné je tedy nalezení ústavnímu pořádku vyhovující míry dostatečného vyjádření v zákoně uložené povinnosti. Vzhledem k tomu, že jednak nařízení Františkovy Lázně nebylo a ani nemohlo být Nejvyšším správním soudem zrušeno (soud pouze konstatoval, že v konkrétním případě rozhodování o správním deliktu není tímto nařízením, resp. danou povinností pro její nedostatečné zakotvení v zákoně, vázán) a dále vzhledem k tomu, že v nedávné době bylo vydáno další nařízení vlády, kterým se stanovilo lázeňské místo Karlovy Vary, obsahem jehož statutu je opět místní regulace provozu v podobě zákazu vjezdu motorových vozidel do vymezených míst,¹⁸ přičemž zákonný základ pro uložení této povinnosti v lázeňském zákoně je zcela srovnatelný s případem vydaného předmětného nařízení pro Františkovy Lázně, nabízí se otázka, zda jde z důvodu nedostatečného zakotvení těchto povinností na úrovni zákona nadále o podzákonnou právní úpravu, která nemůže zakládat odpovědnost za správní delikt.

Domnívám se, že ve světle současné judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména s ohledem na předmětné usnesené rozšířené senátu) se zdá, že správní soudy již jako protiústavní nemají posuzovat povinnost stanovenou podzákonnou právní úpravou, toliko z důvodu, že je stanovena na základě pouhého obecného rámce ustanovení zákona, neboť stačí, když je taková povinnost do jisté míry obecně v zákoně zakotvena a ve zbytku může být upřesněna podzákonnou právní úpravou, což by zřejmě mohly splňovat i předmětné lázeňské předpisy s povinnostmi místní regulace pozemní dopravy.

I kdyby však správní soud i v dalším případě dospěl k závěru, že příslušné povinnosti lázeňského zákona jsou pro ukládání povinností regulace dopravy v podzákonné právní úpravě příliš obecně vymezeny a způsobují tak ústavněprávní deficity, neměl by zřejmě postupovat stejným způsobem, jako v případě nařízení Františkovy lázně, a sice označit toto nařízení za ve věci neaplikovatelné pro rozpor s ústavou, nýbrž předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení

¹⁷ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 8 As 6/2011.

¹⁸ Nařízení vlády č. 164/2001 Sb., o stanovení lázeňského místa Karlovy Vary a Statutu lázeňského místa Karlovy Vary.

lázeňského zákona, neboť by nešlo o to, že podzákonná úprava místní regulace provozu překračuje existující zákonné zmocnění, ale že toto zákonné zmocnění dává vyhlášce příliš široký prostor, který má být vyhrazen zákonu.¹⁹

3. DALŠÍ PODZÁKONNÉ SPRÁVNÍ AKTY REGULACE PROVOZU

Výše uvedené závěry platí také pro formu opatření obecné povahy, která se v oblasti veřejné správy na úseku regulace místní dopravy uplatňuje (především na základě materiálního přístupu).²⁰ Opatření obecné povahy totiž, stejně jako podzákonné právní předpisy, může ukládat povinnosti, jen pokud jsou tyto povinnosti primárně stanoveny již zákonem a jejich rozsah musí být v mezích zákona opatřením obecné povahy již jen určen.²¹ Proto například v případě typického opatření obecné povahy místní regulace pozemní dopravy, kterým je **rozhodnutí o stanovení zákazového nebo příkazového dopravního značení**, platí, že např. *opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis.*²² Na druhou stranu, pokud není dopravní značkou uložena žádná povinnost, jako v případech většiny informativních nebo výstražných dopravních značení, nebo pokud je dopravním značením ukládána povinnost, která však již vyplývá z obecné právní úpravy, např. užití dopravní značky č. B 28 "Zákaz zastavení" pro zdůraznění zákazu vyplývajícího z § 27 odst. 1 písm. l) zákona o silničním provozu,²³ *řidič nesmí zastavit a stát na mostě*,²⁴ nejedná se v těchto případech o uložení povinnosti sekundární právní úpravou a nejde tedy ani o opatření obecné povahy (ani jiný správní akt jako akt veřejně mocenský).

¹⁹ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 8 As 6/2011.

²⁰ Srov. rozhodnutí NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

²¹ Srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář, Praha: Bova Polygon, 2012, 1446, ISBN 9788072731664. s. 1329.

²² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

²³ Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

²⁴ Srov. Leitner, M., Vraná, J.: Zákon o provozu na pozemních komunikacích komentář provoz na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a souvisící: s komentářem, Praha: Linde, 2012, ISBN 9788072018673. s. 255.

Na okraj lze poukázat také na zákon o rybníkářství, kde je obsaženo (spíše jako anomálie) zmocnění k uložení bližších podmínek výkonu rybářského práva v povolení k lovu,²⁵ k čemuž v praxi dochází prostřednictvím tzv. *místních rybníkářských řádů*, kde jsou často ukládány také povinnosti zákazu vjezdu motorových vozidel k vybraným vodním plochám, jejichž porušení má být přestupkem.²⁶ Nejenom že se jedná opět o velmi široké zmocnění k ukládání povinností, ale současně zde jsou pochybnosti o formě ukládání povinností v tzv. místních rybníkářských řádech.

Ostatně jako opatření obecné povahy má být podle judikatury Ústavního soudu soudně přezkoumávan,²⁷ byť jako podzákonný právní předpis vydáván, další správní akt místní regulace pozemní dopravy, *nařízení obce o stanovení parkovacích zón*. Toto nařízení je vydáváno na základě § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích,²⁸ kde se stanoví, že *pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou*.

Nejvyšší správní soud přezkoumával nařízení města Brna, kterým byly parkovací zóny stanoveny, mimo jiné právě s ohledem na požadavek zákonné formy právní úpravy povinností v rámci správního trestání. V této souvislosti musel Nejvyšší správní soud také zhodnotit, zda bylo předmětné nařízení města vydáno v mezích zákona. V souzeném případě šlo o naplnění skutkové podstaty přestupku nedodržením ustanovení předmětného nařízení města, které stanoví, že *cenu za užívání regulovaných stání musí řidič uhradit neprodleně prostřednictvím parkovacích automatů, hodin, parkovacích listků, příp. prokázat její uhrazení paušální zvláštní kartou, přičemž doklad o zaplacení, popř. karta musí být umístěny viditelně přední stranou za čelním sklem vozidla*.²⁹

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí v této věci vycházel z toho, že zmocňuje-li předmětný § 23 odst. 1 zákona o místních komunikacích radu obce kromě vymezení úseků místních komunikací také k tomu, aby nařízením obligatorně stanovila i způsob placení a prokazování zaplacení, opravňuje ji tak k podrobnějšímu vymezení postupu uživatele místní komunikace při placení a prokazování zaplacení, a to zřejmě s ohledem na zvolený systém zpoplatnění a

²⁵ §13 odst. 9 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství.

²⁶ § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství.

²⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

²⁸ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁹ čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení č. 2/2002 Sb., Statutárního města Brna.

kontroly splnění této povinnosti, včetně povinnosti, aby byl příslušný doklad o zaplacení viditelně ve voze umístěn po celou dobu stání.³⁰

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že předmětné ustanovení nařízení města Brna ze zmocnění dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nijak nevybočuje. Neshledal tedy důvod, který by bránil aplikaci nařízení města, a to ani pokud se jím dotváří skutková podstata přestupku.

V tomto případě tedy povinnost způsobu placení ceny včetně prokazování jejího zaplacení byla v podzákoně právní úpravě uložena na základě a v mezích uvedené obecné povinnosti, obsažené v zákoně o pozemních komunikacích (*vymezené oblasti se smí užít ke stání jen za určitou cenu*). Proto i povinnost umístit doklad o zaplacení viditelně ve voze byla podle soudu povinností, která se opírala o zmíněné obecné ustanovení v zákoně o pozemních komunikacích, byť v něm nejsou způsoby a podmínky kontroly vůbec zmíněny. Jedná se tedy o příklad judikaturou potvrzené ústavně konformní konkretizace zákonné povinnosti z oblasti provozu na pozemních komunikacích, kdy bylo k obecnému zmocnění v zákoně přistoupeno méně restriktivním způsobem (viz předchozí kapitola).

V návaznosti na uvedené rozhodnutí ve věci nařízení o parkovacích zónách ve městě Brně není bez zajímavosti vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro *nízkoemisní zóny*, což je další správní akt, kterým se (za účelem ochrany ovzduší) reguluje provoz na pozemních komunikacích.³¹ Připomínkovaný návrh ve svém ustanovení § 5 odst. 3 za účelem provedení § 14 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, kde se stanoví, že *vjezd do nízkoemisní zóny je dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie podle prováděcího právního předpisu*, uváděl povinnost, že řidič vozidla při kontrole podle jiného právního předpisu musí na výzvu emisní plaketu předložit, což bylo zamýšleno pro případy, kdy motorové dopravní prostředky nemají přední sklo (některé motorky), na které by bylo možné plaketu vylepit. Ministerstvo vnitra k této povinnosti obsažené v předmětném nařízení vlády uplatnilo (zásadní) připomínku, jejímž požadavkem bylo tuto povinnost z navrhovaného nařízení vypustit, neboť se podle názoru Ministerstva vnitra *jedná o stanovení nové povinnosti a nikoli pravidlo pro označení vozidla plaketou, a ustanovení tedy překračuje rámec zákonného zmocnění*.³²

³⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 23/2007.

³¹ § 14 zákona č. 201/2012Sb., o ochraně ovzduší.

³² Viz. Vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkoemisní zóny.

Pokud k tomuto případu budeme přistupovat stejným způsobem, jaký zvolil Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozhodnutí o brněnském nařízení o parkovacích zónách, dospějeme k závěru, že povinnost předložit nízkoemisní plaketu v nařízení vlády nepřekračuje zmocnění v zákoně o ochraně ovzduší, neboť zákonné zmocnění jasně stanoví, že *vjezd do nízkoemisní zóny je dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou* a povinnost předložit emisní plaketu na výzvu při kontrole vozidla je konkretizací této zákonné povinnosti. Zákon totiž stanoví povinnost mít emisní plaketu, proto uložení povinnosti související s kontrolou splnění této povinnosti v podzákoném právním předpise je zcela ústavně konformní.

Dalším podzákoným právním předpisem místní regulace pozemní dopravy je **nařízení o omezení zásobování** v zákoně o pozemních komunikacích,³³ kde je stanoveno, že pro účely organizování dopravy na území obce může obec ve svém nařízení vymezit oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování.

V nařízení obce má pak obec stanovit druhy a kategorie silničních vozidel, časové vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení. Zejména menší obce, které neuspěly s podnětem obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností ke stanovení zákazového dopravního značení, které by omezilo nebo vyloučilo pro obec z nějakého důvodu nežádoucí provoz na některé z místních komunikací obce, mohou ve snaze dosáhnout pro obec potřebného omezení provozu, přemýšlet nad využitím tohoto nařízení o omezení zásobování. Například v situaci, kdy bude obecní místní komunikaci poškozovat provoz těžkých nákladních vozidel, přijíždějících do výrobního areálu v obci.

Předmětné nařízení je zřejmě zamýšleno především k ukládání povinností, jako například, že se *v ulici X se zakazuje v době od 8 do 17 hodin zásobování objektů, které souží jako prodejny spotřebního zboží, a to pro nákladní automobily kategorie N2 a N3*.³⁴ Otázkou je, zda by obec mohla na základně předmětného zákonného vymezení povinnosti omezit i shora uvedený vjezd nákladních automobilů na místní komunikaci vedoucí do výrobního areálu umístěného v obci, resp. zda lze takovou činnost podřadit pod pojem zásobování ve smyslu předmětného ustanovení.

Domnívám se, že zákazem vjezdu nákladním automobilům do výrobního areálu, uloženým nařízením na základě zákonného ustanovení o omezení zásobování, by nutně nemusela podzákonná úprava místní regulace provozu překračovat své zákonné zmocnění,

³³ § 23 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

³⁴ Kočí, R., Kučerová, H: Silniční právo, Praha: Leges, 2009, ISBN 9788087212103. s. 117.

neboť zásobování je dostatečně široký pojem, zahrnující zřejmě veškerou činnost, kterou si daný subjekt zajišťuje potřebný materiál nebo suroviny. Na druhou stranu by se však podle mého soudu nejednalo o omezení zásobování v případě, kdy by byl omezen vjezd motorových vozidel do parkovacích domů, neboť je pochybné, zda se v tomto případě jedná o zásobování ve smyslu zákonného ustanovení, nicméně nelze vyloučit, že extenzivním výkladem by tento případ za zásobování bylo možné označit.

Forma právní úpravy povinností však nic nemění na tom, že takové nařízení, resp. jeho ustanovení o omezení vjezdu do výrobního areálu, nebo případně parkovacího domu apod. podléhá soudní kontrole i z toho hlediska, zda příslušné omezení provozu na místní komunikaci odpovídá, vedle formálních, také materiálním požadavkům. Proto pokud by byla doprava nákladních automobilů tímto nařízením vyloučena zcela, nebo z výrazné části, nemuselo by předmětné omezení, resp. nařízením uložená povinnost, obstát v tzv. "testu proporcionality", což by znamenalo, že je takové nařízení v rozporu se zákonem.

4. ZÁVĚR

Problematika naplnění požadavku formy právní úpravy povinností uložených podzákonou právní úpravou je problematikou nalezení vhodné polohy mezi na jedné straně příliš restriktivním přístupem, který vede až k téměř nemožnosti ukládat jakékoliv povinnosti v podzákoné právní úpravě a na straně druhé takovým přístupem, který umožňuje podzákoné právní úpravě ukládání i těch povinností, které nemají dostatečný základ v zákoně. Tuto vhodnou, ústavně konformní, polohu se snaží nalézt soudní judikatura v každém jednotlivém rozhodnutí ve věci povinností uložených podzákonou právní úpravou. V současnosti lze pozorovat tendenci Nejvyššího správního soudu opouštět příliš restriktivní přístup, a to zřejmě pod vlivem judikatury Ústavního soudu.

V případě lázeňských podzákoných právních předpisů by to mohlo znamenat, že za ústavně konformní bude zřejmě možné považovat i povinnosti regulace pozemní dopravy jimi uložené, resp. bude možné na jejich základě založit odpovědnost za správní delikt, neboť obecné zmocnění k uložení povinností v lázeňském zákoně by mohlo být považováno pod vlivem současné judikatury za dostatečné.

Místní provoz na pozemních komunikacích regulují, resp. povinnosti z této oblasti ukládají i některé podzákoné právní předpisy obcí. Otázka dostatečnosti zakotvení takové povinnosti místní regulace provozu nastává samozřejmě i v případě těchto podzákoných právních předpisů obcí. V případě nařízení o zpoplatněných parkovacích zónách se dosavadní judikatura kloní k méně restriktivnímu postoji k obecně vymezenému zmocnění k zpoplatnění parkovacích míst, neboť připouští, aby nařízení obce stanovilo na jeho

základě i povinnosti související se způsobem a kontrolou placení za parkování.

V případě nařízení o omezení zásobování pak ještě více hrozí komplikace s výkladem, jaké povinnosti můžou být podzákonnou právní úpravou uloženy. Navíc ve spojení se skutečností, že předmětné nařízení se může jevit jako příležitost zejména menších obcí, jak vlastním rozhodnutím regulovat provoz na místních komunikacích v obci, který z různých důvodů, ať už pro svoji hlučnost, znečišťování okolí, nebo poškozování pozemní komunikace, není z hlediska obce vítaný. Ve světle příslušné judikatury je pak nezbytné zvažovat, zda povinnosti uložené předmětnou podzákonnou právní úpravou omezení zásobování mohou zakládat odpovědnost za správní delikt.

K požadavku ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích by se mělo přistupovat s vysokou mírou pečlivosti tak, aby nebyla znemožněna funkce sekundární právní úpravy, kterou je ukládání povinností jejím adresátům, ovšem za současného respektování ústavních principů, kterými je chráněna jejich svoboda.

Literature:

- Mates, P: Základy správního práva trestního, Praha: C.H. Beck, 2010, 226, ISBN 9788074003578.
- Klíma, K. et al: Komentář k ústavě a k listině: 2. díl, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 923 - 1441, ISBN 9788073801403.
- Hendrych, D. et al: Správní právo: obecná část, Praha: C.H. Beck, 2009, 837, ISBN 9788074000492.
- Wagnerová, E. et al: Listina základních práv a svobod: komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906, ISBN 9788073577506.
- Vedral, J.: Správní řád: komentář, Praha: Bova Polygon, 2012, 1446, ISBN 9788072731664.
- Leitner, M., Vraná, J: Zákon o provozu na pozemních komunikacích komentář provoz na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a souvisící: s komentářem, Praha: Linde, 2012, 608, ISBN 9788072018673.
- Kočí, R., Kučerová, H: Silniční právo, Praha: Leges, 2009, 413, ISBN 9788087212103.

Contact – email
hejc.david@email.cz

POKUTA ZA NEČINNOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY

MATEJ HORVAT

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave,
Slovenská republika

Abstract in original language

Článok sa zameriava na aktuálnu problematiku vyvodzovania zodpovednosti za nečinnosť v oblasti verejnej správy, a to prostredníctvom inštitútu sťažnosti podľa pôvodného aj nového zákona o sťažnostiach, konkrétne uložením pokuty za nesplnenie povinností uvedených v týchto zákonoch. Poukazuje na aplikačné problémy v režime súčasne účinného zákona o sťažnostiach a *de lege ferenda* navrhuje zmeny, ktoré by mali odstrániť naznačený aplikačný problém.

Key words in original language

vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti, správne právo trestné, správne trestanie, nečinnosť, nečinnosť verejnej správy, sťažnosť, sťažnosť na nečinnosť, pokuta za nečinnosť

Abstract

The article focuses on the current problems of inferring liability for failure to act in the public administration by means of the complaint in the original Act on Complaints and in the new Act on Complaints, namely the imposition of a fine for failing to meet the obligations contained in these acts. It points to problems in application of this institute in the new Act of Complaints so it proposes some *de lege ferenda* changes that would eliminate the indicated application problem.

Key words

drawing of administrative responsibility, administrative criminal law, administrative punishment, failure to act, failure to act of the public administration, complaint, complaint for failure to act, penalty for failure to act

1. ÚVOD O SPRÁVNOM PRÁVE TRESTNOM (SPRÁVNOM TRESTANÍ)

Správne právo upravuje spoločenské vzťahy rôznorodého charakteru v oblasti verejnej správy. V rámci týchto spoločenských vzťahov vystupuje do popredia skupina vzťahov, ktorej jednotiacim prvkom je vyvodzovanie zodpovednosti vyplývajúcej z porušovania práv a záujmov upravenými týmito spoločenskými vzťahmi. Výsledkom je vyvodenie zodpovednosti za porušenie práva a uloženie následku v podobe sankcie. P. Průcha k tomu uvádza, že správne právo je jediným právnym odvetvím, ktoré má svoje vlastné trestné právo, čím ale nenarúša integritu trestného práva, ktoré je povolané na

ochranu právnym vzťahom naprieč celého právneho poriadku. Toto pododvetvie správneho práva sa nazýva *správne právo trestné*.¹ Zaužívaný je aj názov správne trestanie, či administratívne trestanie.

Vo všeobecnosti za správne právo trestné označujeme tú časť právneho poriadku, v ktorej správne orgány za zákonom splnených podmienok vyvodzujú administratívnu zodpovednosť za správne delikty, ktorými rozumieme „protiprávne konanie, ktorého znaky ustanovuje zákon a za ktoré orgán verejnej správy (správny orgán) ukladá sankcie ustanovené administratívnoprávnou normou.“²

Aj na základe uvedeného možno vypožorovať, že ústredným pojmom správneho trestania je *pojmem zodpovednosť* a jej *vyvodenie*. V oblasti verejnej správy je pritom možné sledovať dvojakú líniu zodpovednosti a z nej vyplývajúcich vzťahov, ktoré možno vymedziť ako zodpovednostné vzťahy vnútorné a vonkajšie.

Pre vonkajšie zodpovednostné vzťahy je charakteristické, že ide o vzťahy vzniknuté medzi spravujúcim subjektom (orgánom verejnej správy) a spravovaným subjektom (fyzickou osobou alebo právnickou osobou), kde spravovaný subjekt sa dopustil previnenia voči verejnej správe. Pre tento vzťah je charakteristické, že ide o vzťah nadradenosti a podradenosti a ide v ňom o vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti v klasickom slova zmysle. Tento vzťah má pritom rovinu *hmotnoprávnou*, kde ide o vzťah medzi štátom (alebo samosprávou) a páchatelom a rovinu *procesnoprávnou*, kde ide o vzťah medzi správnym orgánom a obvineným. Tieto roviny sa nemusia vždy nutne prekrývať. Je úlohou správneho konania, aby bolo objektívne preukázané, že osoba obvinená je zároveň aj osobou, ktorá sa dopustila protiprávneho konania (páchatelom). Vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti je rozpracované vo viacerých publikáciách z oblasti správneho práva.³

Pre vnútorné zodpovednostné vzťahy je typické, že pri nich došlo k porušeniu povinností, ktorých dodržiavanie napomáha riadnemu, zákonnému, správne výkonu verejnej správy; v tomto prípade hovoríme o *zodpovednosti za výkon verejnej správy*. Porušiť tieto povinnosti môže orgán verejnej správy prostredníctvom svojich

¹ Porovnaj PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno : MU a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 380.

² KAŠŠÁK, R.: Je správne trestanie podľa zákona NR SR č. 270/1995 Z. z. o štátnej jazyku SR v súlade s Ústavou SR? In: POTÁŠCH, P. (ed.): *Zborník Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 79.

³ Napríklad MACHAJOVÁ, J.: Iné správne delikty. In: MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava : Eurokódex, 2009, s. 221 a nasl.; MACHAJOVÁ, J.: Správne disciplinárne delikty. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK. 2005, s. 173 a nasl.; PRÁŠKOVÁ, H.: Správní disciplinární delikty. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 481 a nasl.; SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, 2009, s. 205 a nasl.; CEPEK, B. – MARTVONĚ, A.: Zodpovednosť vo verejnej správe. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 269 a nasl.

zamestnancov, funkcionárov, prípadne inak označených osôb pôsobiacich vo verejnej správe. Ide o subjekt pôsobiaci vo vnútri verejnej správy. Subjekt, ktorý vyvodzuje zodpovednosť, pritom môže stáť v rámci organizačnej štruktúry verejnej správy (napríklad služobný úrad, starosta; v tomto prípade pôjde o rôzne disciplinárne konania), ale aj nemusí (súd; trestné konanie).⁴

Na základe uvedeného si dovoľím pojem správne právo trestné zdefinovať ako pododvetvie správneho práva, ktorého podstata tkvie na jednej strane vo vyvedení administratívnoprávnej zodpovednosti a na strane druhej vo vyvedení zodpovednosti za výkon verejnej správy príslušnými správnymi orgánmi voči subjektom, ktoré porušili právom stanovenú povinnosť v oblasti verejnej správy.

Uvedené, samozrejme, neplatí v prípade, v ktorom sa osoba dopustila svojím konaním trestného činu, o ktorom rozhoduje príslušný súd.

Predmetom môjho bližšieho záujmu je situácia, keď osoba podáva sťažnosť na nečinnú verejnú správu, alebo na prietahy v správnych konaniach, a to opakovane, a predovšetkým, ako sa s dôsledkami podania sťažnosti môže vyrovnat' príslušný orgán.

2. VYVODENIE ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI V PÔVODNOM ZÁKONE O SŤAŽNOSTIACH

Vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti voči osobe stojacej v rámci systému verejnej správy, upravoval pôvodný ZoS.⁵

Počas účinnosti tohto zákona mohol orgán verejnej správy uložiť zamestnancom subjektu, v ktorom sa prešetruje sťažnosť, poriadkovú pokutu od 500 Sk do 5 000 Sk za marenie prešetrovania sťažnosti alebo za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Pokuta mohla byť uložená aj opakovane, a to najviac do výšky 10 000 Sk.⁶ Na toto konanie sa vzhľadom na znenie § 1 ods. 1 Správneho poriadku⁷ v plnej miere vzťahoval Správny poriadok.

Z uvedeného vyplýva, že vo svojej podstate išlo o vyvodzovanie zodpovednosti v oblasti verejnej správy medzi správnym orgánom a jeho zamestnancom – fyzickou osobou, čiže o prípad vyvedenia zodpovednosti za výkon verejnej správy narušený

⁴ Porovnaj MACHAJOVÁ, J.: Zodpovednosť za výkon verejnej správy a administratívnoprávna zodpovednosť. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, s. 191.

⁵ Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „pôvodný ZoS“).

⁶ Paragraf 22 pôvodného ZoS.

⁷ Tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

konkrétnou osobou a jej (ne)činnosťou, čiže o prípad klasicky spadajúci pod vymedzenie administratívnoprávneho trestania. Navyše týmto konaním zamestnanca sa zasiahlo do práv a záujmov spravovaných subjektov, čiže subjektov stojacich mimo systém verejnej správy.

Takýto prípad mohol nastať napríklad v takom prípade, ak osoba podala sťažnosť orgánu verejnej správy, v ktorom sa sťažovala na prieťahy v správnom konaní. Orgán verejnej správy v rámci prešetrenia sťažnosti dospel k záveru, že sťažnosť bola opodstatnená, a preto v rámci zápisnice o prešetrení sťažnosti presne uviedol zistený nedostatok, určil, kto, akým spôsobom a v akej lehote prijme opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.⁸ Kontrolu plnenia opatrení prijatých na nápravu podľa tohto zákona vykonáva vedúci tohto orgánu verejnej správy alebo ním poverená osoba.⁹ Ak táto osoba pri kontrole opätovne zistí uvedené nedostatky, t. j. v prípadoch nečinnosti a prieťahov v konaní je orgán aj naďalej nečinný alebo ďalej spôsobuje prieťahy v konaní, môže uložiť zodpovednej osobe poriadkovú pokutu, ako bolo uvedené v úvode tejto pasáže.

Pozitívum tejto úpravy jednoznačne vidím v tom, že priamo prikazuje orgánom verejnej správy vyvodzovať zodpovednosť voči príslušným osobám, ktoré spôsobujú svojím konaním (opomenutím konania) stav nezákonnosti, čiže pozitívne vplýva na personálny substrát verejnej správy.¹⁰

Isté negatívum možno vidieť napríklad v tom, že na dané konanie sa vzťahuje Správny poriadok, pričom je nevyhnutné konštatovať, že tento predpis nie je primárne určený na konania týkajúce sa správneho trestania. Preto by bolo vhodnejšie, aby sa na dané konanie vzťahoval skôr zákon o priestupkoch,¹¹ ktorý je primárne určený na vyvodzovanie zodpovednosti, a teda obsahuje aspoň v základoch tie inštitúty, ktoré sú na takéto konanie vyžadované z dôvodu aplikácie čl. 6 ods. 1 Dohovoru.¹² Zároveň možno uviesť, že rozhodnutie o udelení poriadkovej pokuty by bolo z tohto dôvodu plne

⁸ Porovnaj § 18 ods. 1 pôvodného ZoS.

⁹ Porovnaj § 21 ods. 1 pôvodného ZoS.

¹⁰ Na problematiku odbornej a inej kvalitatívnej úrovne personálneho substrátu verejnej správy upriamuje pozornosť napríklad K. Tóthová, podľa ktorej táto kvalita vplýva na vymožitelnosť práva; pozri bližšie napríklad TÓTHOVÁ, K.: Nečinnosť ako príčina nevymožiteľnosti práv a povinností v oblasti verejnej správy. In: KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. – VALACHOVÁ, K. – GLOTZMANN, F. (eds.): *Sborník Nečinnost ve veřejné správě*. Praha : Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, s. 51-53.

¹¹ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“).

¹² Oznámenie č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich (ďalej len „Dohovor“).

preskúmateľné v správnom súdnictve, pričom vzhľadom na jeho úpravu v zákone ho možno podradiť aj pod záruky na spravodlivý proces podľa spomínaného článku Dohovoru.

Uvedená právna úprava je dnes už neaktuálna, keďže pôvodný ZoS je v súčasnosti derogovaný novým zákonom o sťažnostiach, pričom, ako bude uvedené ďalej, došlo k úplnej zmene chápania vyodenia zodpovednosti za nesplnenie povinností zachytených v tomto zákone.

3. VYVODENIE ZODPOVEDNOSTI ZA VÝKON VEREJNEJ SPRÁVY V NOVOM ZÁKONE O SŤAŽNOSTIACH

Nový ZoS¹³ nadobudol účinnosť 1. februára 2010. Predmetom ďalšej analýzy je otázka vyodenia zodpovednosti za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone.

Nový ZoS nanovo upravuje spomenutú problematiku. Konkrétne možnosť uloženia poriadkovej pokuty za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone upravuje § 24, ktorý obsahovo nadväzuje najmä na § 23. Podľa § 23 nového ZoS orgány verejnej správy vykonávajú kontrolu vybavovania sťažností, ako to vyplýva aj z § 7 ods. 3 písm. c) zákona o kontrole v štátnej správe,¹⁴ § 18d ods. 1 zákona o obecnom zriadení¹⁵ a § 19c ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

Z uvedených zákonných ustanovení vyplýva, že nový ZoS sa odvoláva na vykonávanie vnútornej kontroly, t. j. kontroly, ktorú v prípade zákona o kontrole v štátnej správe vykonáva vlastný útvar kontroly orgánu štátnej správy (§ 1, 6 a 7 zákona o kontrole v štátnej správe). V prípade územných samosprávnych celkov ide o kontrolu, ktorú vykonáva hlavný kontrolór. Všetky tieto vymenované subjekty majú zákonnú povinnosť kontroly prešetrovania a vybavovania sťažností.

Prvotnou otázkou je, či § 24 nového ZoS ako ustanovenie upravujúce skutkovú podstatu, za nastania ktorej je možné uložiť poriadkovú pokutu, je možné spojiť s problematikou nečinnosti verejnej správy, teda situáciu, keď sťažovateľ sa sťažuje na tento stav.

Domnievam sa, že odpoveď na túto otázku je pozitívna, a teda môže dôjsť aj ku kontrole toho, či orgán, ktorý bol nečinný, je aj naďalej nečinný a je mu v takom prípade možné uložiť poriadkovú pokutu. Túto odpoveď by som odôvodnil tou časťou textu právnej normy, ktorá hovorí o náprave nedostatkov.¹⁶ Nedostatok, ktorý bol

¹³ Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach (ďalej len „nový ZoS“).

¹⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kontrole v štátnej správe“).

¹⁵ Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

¹⁶ Presné znenie tohto ustanovenia je nasledovné: Orgánu verejnej správy, ktorý neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažností, marí jej vybavovanie alebo nápravu nedostatkov, môže orgán

zistený v dôsledku podanej sťažnosti na nečinnosť, je jednoznačne samotná nečinnosť, preto výsledok vybavovania sťažnosti naformulovaný v zápisnici o prešetrení sťažnosti musí obsahovať toto zistenie, ako aj prijaté opatrenia ako predchádzať opätovnému vzniku tohto stavu.

Preto sa domnievam, že ak dôjde k nečinnosti, ktorá je preukázaná v rámci vybavovania sťažnosti, orgán verejnej správy vykonávajúci kontrolu riadneho plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatku, môže uložiť poriadkovú pokutu podľa § 24 nového ZoS.

Správnoprávna teória k *správnym poriadkovým deliktom* potom uvádza, že ide o procesnoprávny delikt (čím sa líši od ostatných správnych deliktov) a ukladá sa v prípadoch, ak nie je splnená procesnoprávna povinnosť ustanovená právnym predpisom.¹⁷ Medzi ďalšie osobitosti tohto typu správneho deliktu sa tradične radí

- a) princíp oportunitý (správny orgán môže, ale nemusí uložiť poriadkovú sankciu za nesplnenie povinnosti),
- b) neplatiaca zásada *ne bis in idem* (rovnaký skutok môže byť potrestaný aj viacnásobne),
- c) dodatočné splnenie povinnosti znemožňuje uloženie poriadkovej sankcie.¹⁸

P. Potášch k uvedeným vlastnostiam správneho poriadkového deliktu pridáva aj akcesorickosť, ktorú vidí v tom, že tieto delikty „nevznikajú samé o sebe, ale ich vznik sa viaže na samotné správne konanie (...) a prejavuje sa aj tým, že nie je vylúčené, aby o poriadkovom delikte rozhodoval iný orgán ako orgán rozhodujúci v merite veci. Ak sa napríklad uskutočňuje procesný úkon dožiadania.“¹⁹

Podľa spomínaného ustanovenia nového ZoS zákonodarca ustanovil vrchnú sadzbu tejto poriadkovej pokuty vo výške 650 eur. Táto pokuta ale môže byť ukladaná opakovane, a to až do celkovej úhrnnej výšky 6500 eur. Podmienkou je, že pokuta môže byť uložená v subjektívnej lehote troch mesiacov odo dňa zistenia porušenia povinnosti a maximálne v objektívnej lehote jedného roka od samotného porušenia povinnosti.

Ak túto pokutu uložil orgán štátnej správy alebo ním zriadená organizácia, prípadne iný orgán Slovenskej republiky postupujúci podľa tohto zákona, je výnos z tejto pokuty príjmom štátneho rozpočtu. Ak pokutu uložili orgány územnej samosprávy alebo nimi zriadené organizácie alebo osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o

verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uložiť poriadkovú pokutu do výšky 650 eur.

¹⁷ Porovnaj napríklad MACHAJOVÁ, J.: Zodpovednosť vo verejnej správe. In: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, s. 182 a nasl.

¹⁸ Porovnaj napríklad PRÁŠKOVÁ, H.: Správní trestání. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správni právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 483 a nasl.

¹⁹ POTÁŠCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : Eurokódex, 2011, s 229.

právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb, je výnos z pokuty ich vlastným príjmom.

Na konanie o uložení poriadkovej pokuty sa vzťahuje Správny poriadok.

Toľko hovorí zákonné vymedzenie, ale ako vyzerá v praxi toto ustanovenie? Domnievam sa, že môžu nastať isté problémy ohľadom efektivity tejto právnej úpravy a ktorú možno ilustrovať na príklade.

Správny orgán je povinný vydať rozhodnutie vo veci podľa Správneho poriadku v štandardnej 30 dňovej lehote. V prípade, ak nedôjde k vydaniu tohto rozhodnutia je možné uvažovať o nečinnosti správneho orgánu. Voči takémuto postupu správneho orgánu sa môže účastník konania brániť podaním sťažnosti, kde tento postup označí za nezákonný a zasahujúci do jeho práv.

Takéto podanie je povinný vybaviť orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva. Povinnosťou orgánu verejnej správy je okrem iného preskúmať podanie po formálnej stránke (či ide o sťažnosť), či je príslušný na vybavenie takejto sťažnosti a následne na to vykonať prešetrenie sťažnosti, teda zistiť skutočný stav veci a jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a s vnútornými predpismi, ako aj zistiť príčiny vzniku zistených nedostatkov a ich následky (§ 18 nového ZoS).

Zápisnica o prešetrení sťažnosti ako výsledok vybavenia sťažnosti potom, okrem iného, obsahuje aj povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku a povinnosť predložiť prijaté opatrenia orgánu prešetrojúcemu sťažnosť (§ 19 nového ZoS).

V prípade nečinnosti by takáto zápisnica obsahovala zistenie, že vznikla nečinnosť a opatrenie by spočívalo v jej odstránení, teda v uložení povinnosti konať vo veci. Čo ale v prípade, ak by aj naďalej takýto orgán bol nečinný? Vzhľadom na to, že tento stav je jednoznačne možné označiť ako stav, keď sa neplnia povinnosti podľa nového ZoS, a teda sa mári náprava nedostatkov zistených vybavením sťažnosti, môže byť takémuto orgánu uložená poriadková pokuta (§ 24 nového ZoS).

Problém, ktorý vidím v aplikačnej praxi, je potom nasledovný.

Orgán, ktorý môže uložiť takúto pokutu, zákonodarca označuje pojmom orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti a orgán, ktorému sa ukladá pokuta (v tomto prípade, t. j. v prípade, keď nie je odstránený zistený stav nezákonnosti v podobe nečinnosti alebo prieťahov v konaní), ako orgán, ktorý si neplní povinnosti a tým sťažuje nápravu nedostatkov. Zo zákona ale vyplýva, že ide o dva totožné orgány, čiže, inými slovami, orgán uloží poriadkovú pokutu sám sebe.

Podľa § 24 nového ZoS je nepochybné, že pokuta môže byť uložená tomu orgánu, ktorý porušil zákonné povinnosti. To, že orgánom, ktorý ukladá pokutu je ten istý orgán, vyplýva z výrazu orgán príslušný na vybavenie sťažnosti. Táto príslušnosť je upravená v § 11 nového ZoS, a to tak, že ide o orgán, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva. Úplne zjednodušene povedané, orgán verejnej správy, ktorý je nečinný, je po vybavení sťažnosti, na ktorú je sám príslušný,

aj naďalej nečinný, čo v rámci kontroly vybavovania sťažností zistí opätovne sám tento správny orgán. A tento orgán verejnej správy si za to aj môže uložiť poriadkovú pokutu.

Analýzou nasledovných ustanovení § 24 nového ZoS ale môžeme dospieť k ďalším zaujímavostiam. Na toto konanie sa totiž vzťahuje v plnej miere Správny poriadok. Pre takéto správne konanie by potom platilo, že postavenie správneho orgánu, ako aj účastníka konania, by mal ten istý subjekt, totiž správny orgán, ktorý by rozhodoval sám o sebe a vo vlastnej veci, sám sebe by mohol podať opravný prostriedok, prípadne sám sebe by mohol vyhovieť v rámci autoremedúry. V prípade, ak by sám dobrovoľne nezaplatil uloženú poriadkovú pokutu, sám na sebe by mohol vykonať výkon rozhodnutia, a pod.

Pomyselnou čerešničkou na tejto torte, dovoľm si tvrdiť absurdnosti, je potom fakt, že ak poriadkovú pokutu uložil orgán územnej samosprávy, táto pokuta je ešte aj jeho vlastným príjmom [(§ 24 ods. 5 písm. b) nového ZoS].

Podľa platnej právnej úpravy jedinou situáciou, keď by nevznikli takéto nelogickosti, je prípad, keď by sťažnosť smerovala voči vedúcemu orgánu verejnej správy. Podľa § 11 ods. 2 nového ZoS je v tomto prípade príslušným na vybavenie sťažnosti najbližší nadriadený orgán verejnej správy.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zatiaľ čo pôvodný ZoS jasne vyžadoval vyvodenie zodpovednosti za vzniknutý protiprávny stav, a teda mohlo sa hovoriť o vyvodení administratívnoprávnej zodpovednosti, podľa nového ZoS už o uvedenom tieto vlastnosti neplatia. Ide o vyvodenie zodpovednosti voči vykonávateľovi verejnej správy, čo podľa môjho názoru nie je vhodná zmena, pretože posilňuje pocit nenesenia zodpovednosti za činy jednotlivých pracovníkov verejnej správy.

Takáto svojím spôsobom pokuta za nečinnosť verejnej správy nepredstavuje efektívny nástroj boja proti nej. To si vyžaduje jednoznačne efektívnejšiu právnu reguláciu, než akú v tejto chvíli poskytuje nový ZoS.

4. NÁVRHY *DE LEGE FERENDA*

Pred formuláciou finálneho návrhu *de lege ferenda*, je nevyhnutné vyjadriť sa aj k terminológii zvolenej zákonodarcom a predovšetkým k pojmu poriadková pokuta. V prvom rade sa treba zamyslieť nad označením poriadková pokuta a jej napojením na teoretické chápanie tohto pojmu a jeho obsahu.

Poriadková pokuta vo všeobecnosti predstavuje opatrenie, ktorým sa zabezpečuje priebeh konania (ako to vyplýva napríklad aj zo Správneho poriadku). Vzhľadom na to, že poriadkovú pokutu možno udeliť aj za stav po ukončení vybavovania sťažnosti, možno si povšimnúť nejednotnosť v zákonodarcovej terminológii. Z tohto dôvodu by zrejme malo byť toto ustanovenie označené buď ako pokuta a nie (iba) poriadková pokuta, alebo by malo upravovať

osobitne skutkovú podstatu pre udelenie poriadkovej pokuty²⁰ a samostatne pre pokutu.²¹

Ďalším problémom v súvislosti s týmto ustanovením je, že pokuta môže byť udelená len orgánu verejnej správy a nie konkrétnej zodpovednej osobe. Ako som spomínal, som toho názoru, že takáto konštrukcia napomáha laxnému prístupovaniu k odstraňovaniu stavu nezákonnosti, ako aj k jeho ďalšiemu možnému vzniku. Myslím si, že preventívne dokáže pôsobiť len tá sankcia, ktorá v sebe nesie možnosť jej reálneho „zosobnenia“, teda prostredníctvom ktorej sa konkrétne určí vinník stojaci za vzniknutým stavom a ten bude sankcionovaný.

Navyše takáto úprava je nelogická aj v tom, že síce nabáda orgán verejnej správy, aby kontroloval dodržiavanie povinností vyplývajúcich z nového ZoS, ale otázne zostáva, prečo by takýto orgán sám sebe uložil pokutu, ak zistí konkrétny nedostatok? Už úplne absurdne potom vyznieva situácia, keď ide o samosprávne orgány, ktoré, ak by si aj uložili takúto pokutu, potom táto pokuta je výnosom ich vlastného rozpočtu.

Z uvedeného vyplýva aj ďalší nedostatok úpravy, a to skutočnosť, že zodpovednosť za vzniknutý stav si vyvodzuje priamo zodpovedný orgán. Ide jednoznačne o situáciu, keď nielenže je sudcom vo vlastnom spore, ale navyše tento spor nemá ani ďalšieho iného účastníka.

Takúto právnu úpravu je nevyhnutné hodnotiť prívlastkami ako nevhodná, či neefektívna a treba ju náležitým spôsobom napraviť k lepšiemu. Na základe uvedených úvah by preto § 24 nového ZoS mohol mať takúto podobu:

„§ 24

Pokuta

- (1) Tomu, kto neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti alebo marí jej vybavovanie, orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uloží poriadkovú pokutu do výšky 650 eur. Pri určovaní výšky poriadkovej pokuty prihliada na mieru sťaženia alebo marenia vybavovania sťažnosti.
- (2) Tomu, kto neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje alebo marí nápravu nedostatkov, orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uloží pokutu do výšky 650 eur. Pri určovaní výšky pokuty prihliada na mieru sťaženia alebo marenia nápravy nedostatkov.
- (3) Pokutu podľa odsekov 1 a 2 možno uložiť opakovane do úhrnnej výšky 6 500 eur.

Doterajšie odseky 2 až 5 sa označujú ako odseky 4 až 7.“

²⁰ Porovnaj časť ak „...neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti, marí jej vybavovanie...“.

²¹ Porovnaj časť ak marí „...nápravu nedostatkov...“.

Uvedený návrh *de lege ferenda* plne odstraňuje uvedené nedostatky. Zavádza dve skutkové podstaty, za nastania ktorých možno uložiť poriadkovú pokutu alebo pokutu. Poriadková pokuta môže byť uložená len v prípade, ktorý súvisí s prešetrovaním sťažnosti. Preto prichádza do úvahy aj jej neskoršie odpustenie zo strany orgánu verejnej správy.

Návrh umožňuje pokutu uložiť v prípadoch, ktoré nastali po vybavení sťažnosti, ak aj naďalej pretrvávajú isté následky. Uloženie tejto pokuty má trvalejší charakter, domnievam sa, že ju už preto nemožno dodatočne odpustiť orgánom verejnej správy.

5. ZÁVERY

Pokuta za nečinnosť predstavuje významný prostriedok v boji proti nečinnosti verejnej správy a prietahom v jej konaní. Na rozdiel od väčšiny ostatných prostriedkov²² ide o prostriedok, ktorý sa využíva až následne, *ex post*, keď došlo ku stavu nečinnosti a ten bol preukázaný v konaní, ktorého výsledkom môže byť práve uloženie pokuty. Zároveň mu ale nemožno uprieť významné prevenčné pôsobenie ako výstrahu, čiže ako možnosť uloženia pokuty.

Možnosť uloženia pokuty za nečinnosť je v slovenskom právnom poriadku upravená vo viacerých právnych predpisoch. Z nich vyplýva, že orgánom, ktorý môže uložiť pokutu je buď orgán verejnej správy, alebo súd. Príkladom z ostatnej doby, keď môže pokutu (aj) za nečinnosť verejnej správy uložiť orgán verejnej správy, je práve nový ZoS.

Na základe uvedeného rozboru, ale túto novú právnu úpravu nie je možné hodnotiť ako kvalitnú, skôr naopak. Je nevyhnutné, aby sa v tomto prípade opätovne pristúpilo k chápaniu tohto inštitútu ako inštitútu vyvážajúcemu zodpovednosť voči konkrétnej osobe a nie ako zodpovednosť orgánu verejnej správy ako takej. Na takéto konanie by sa procesne potom vzťahoval buď Správny poriadok alebo zákon o priestupkoch, pričom vzhľadom na svoj charakter by bol plne preskúmateľný v správnom súdnictve a zároveň by sa na neho vzťahoval čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Prispelo by sa tým k zvýšenou právnej istoty a efektivity právnej úpravy sťažností v podmienkach Slovenskej republiky, o to viac, že prostredníctvom tohto inštitútu fyzické osoby aj právnické osoby poukazujú na nezákonnosti a nesprávnosti v činnosti príslušných orgánov verejnej správy.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

²² Klasicky sa uvádzajú tieto inštitúty brojace proti nečinnnej verejnej správe: devolúcia kompetencie, určenie lehoty na vybavenie, fikcia rozhodnutia (pozitívneho aj negatívneho), sťažnosť na nečinnosť, pokuta za nečinnosť, vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti, príkaz konať; porovnaj TÓTHOVÁ, K.: Vymožitelnost' právo vo verejnej správe. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 370 a nasl.

Literature:

- KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. – VALACHOVÁ, K. – GLOTZMANN, F. (eds.): *Sborník Nečinnost ve veřejné správě*. Praha : Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, 248 s. ISBN 978-80-7357-917-3.
- POTÁŠCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov*. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : Eurokódex, 2011, 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4.
- POTÁŠCH, P. (ed.): *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Bratislava : Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 978-80-89447-35-0.
- PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2005, 221 s. ISBN 80-7160-205-1.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, 456 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

Contact – email

matej.horvat@flaw.uniba.sk

**FINANČNÍ SANKCE (POKUTA), JAKO PROSTŘEDEK
STÁTNÍHO DOZORU NAD MÍSTNÍMI SAMOSPRÁVAMI DLE
SOUČASNÉ MAĎARSKÉ ÚPRAVY**
GÁBOR HULKÓ, TOMÁŠ HULKÓ

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem,
Hungary / Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek se zaměřuje na vysvětlení Příspěvek se zabývá s vybraným právním institutem státního dozoru nad územními samosprávami, zavedenou zákonem č. CLXXXIX z roku 2011 o místních samosprávách Maďarska, a to finanční sankcí (pokutou), uloženou orgánem státní správy v průběhu státního dozoru nad územními samosprávami. Jedná se o správně-právní trest finančního charakteru vyměřený orgánem státní správy (jako orgánem veřejné správy na straně jedné) vůči orgánu územní samosprávy (jako orgánu veřejné správy na straně druhé). Tímto je dáno jistý specifický charakter této správně-právní sankce. Mimo jiné se rozebírá povaha tohoto finančního postihu, její místo v systému správního trestání a mezi prostředky státního dozoru, dále také konkrétní aplikační otázky, jako zákonné meze správního uvážení při uložení této sankce, procesní úprava respektive možné opravné prostředky vůči rozhodnutí orgánu státní správy.

Key words in original language

Správní trestání, státní dozor nad samosprávami, prostředky státního dozoru nad samosprávami, Maďarsko.

Abstract

The article is dealing with a selected legal institute of state supervision over territorial self-governments, leaded in with Act no. CLXXXIX/2011 on the Territorial Self-governments in Hungary, namely the financial sanction (penalty) fined by an organ of state administration during the supervision process over the territorial self-governments. It is considered as a administrative punishment of financial character assessed by the organ of state administration (as an organ of public administration on the one hand) against a organ of territorial self-government (as an organ of public administration on the other hand). This alone grants a specific character to this administrative sanction. It is examined the nature of this financial punishment, it's position in the system of administrative punishment in general and among the legal institutes of state supervision, but also specific applicational questions, for example legal limits of administrative consideration, procedural issues respectively the possible legal remedies against the decision of the organ of state administration.

Key words

Administrative punishment, State supervision over self-governments, Institutes of state supervision, Hungary.

1. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA INSTITUTU

Pokuta na úseku státního dozoru („*törvényességi felügyeleti bírság*“), jako jeden z mnoha prostředků státního dozoru nad samosprávami, má svoje právně-teoretické zdůvodnění a právní základ v nově přijaté ústavě Maďarska, a to v Základním zákoně Maďarska („*Magyarország Alaptörvénye*“, uveřejněn ve Sbírce č. 43, dne 25. dubna 2011; dále jen: „**Základní zákon**“). Základní zákon poskytuje rámcovou úpravu, ve své podstatě stanoví, že státní dozor se zajišťovat musí a o její zabezpečení se má postarat Vláda Maďarska. Konkrétnější úprava je k nalezení pak v zákoně č. CLXXXIX z roku 2011 o místních samosprávách Maďarska („*2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*“, dále jen: „**zákon o samosprávách**“), v kterém je obsažena podrobná úprava a tím představuje skutečné jádro úpravy tohoto právního institutu.

Dále nelze zapomenout ani další zákony související, a to především zákon č. XLIII z roku 2010 o právním postavení ústředních orgánech státní správy a o právním postavení členů Vlády a státních tajemníků („*2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról*“, dále jen „**zákon o ústředních státní správy**“), zákon č. CXXVI z roku 2010 o Krajských úřadech Vlády a Úřadu Vlády Hlavního města a o změně zákonů souvisejících s vytvořením Krajských úřadů Vlády a s územní integrací („*2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról*“, dále jen „**zákon o krajských úřadech vlády**“), zákon č. II z roku 2012 o přestupcích, o přestupkovém řízení a o systému evidence přestupků („*2012. évi II törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről*“, dále jen „**zákon o přestupcích**“) a posléze zákon č. CXL z roku 2004 o všeobecných pravidlech správního řízení a poskytování veřejnoprávních služeb („*2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól*“, dále jen „**správní řád**“ nebo „**zákon o správním řízení**“).

Posledně uvedené zákony obsahují úpravu zabývající především s institucionálním zabezpečením státního dozoru a odpovídají na další otázky související (např. zařazení do systému správního trestání, procedurální pravidla uložení pokuty apod.), k ucelenému výkladu jsou však nezbytné.

Z pohledu obsahového, lze pak načrtnout asi následující: pokuta na úseku státního dozoru nad samosprávami je výsledkem současně probíhající rozsáhlé reformy veřejné správy Maďarsku. Samotný proces této reformy by pravděpodobně zasloužilo kapitolu sama pro sebe, protože se jedná o nejkompexnější změnu koncepce a struktury veřejné správy, které Maďarsko zažilo od roku 1989. V rámci těchto změn se setkáváme s novými právními instituty, mezi které lze zařadit i předmět našeho zájmu. Pokuta na úseku státního dozoru představuje finanční postih zvláštního charakteru, nakolik orgán veřejné správy (orgán státní správy) sankcionuje jiný orgán

veřejné správy (orgán samosprávy), což samo o sobě je novotou v právní úpravě státního dozoru. Povahou a teoretickým zařazením se jedná přitom a jiný správní delikt¹ („*ágazat specifikus anyagi jogi szankció*“), uložen dle pravidel zákona o správním řízení. Státní dozor nad územní samosprávou vykonávají Krajské úřady Vlády (viz dále), a vykonává se ve směru všech typů teritoriální samosprávy (obce a kraje). V porovnání s předcházejícím stavem se rozšířil i předmět dozoru, v rámci kterého jsou pod dohledem normativní správní akty, individuální správní akty, poskytování veřejnoprospešných služeb, vnitřní organizace a rozhodovací procesy samospráv.

2. NÁČRT SYSTÉMU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ V MAĎARSKU

Reforma veřejné správy nenechává skoro žádné odvětví správního práva beze změny. Výjimkou není ani oblast správního trestání, kde došlo k přijetí nového zákona o přestupcích. Na první pohled razantní krok však neznamená změnu zásadních principů a konceptuálních otázek systému, přestože dílčích změn je nespočet. V případě správního trestání proto nadále platí, že jejím generelním účelem je především prevence a reparace, nikoliv represe. Tato skutečnost se projevuje jednak v procesu uložení správněprávní sankce (které svou povahou je řízením správním, nikoli soudním) ale tuto skutečnost lze spatřit též v charakteru jednotlivých sankcí, které svou povahou a mírou jsou zásadně měkčí než sankce trestně-právní. Charakter, povaha použité sankce je však výmluvná i z jiného hlediska, protože skrze tuto typologii lze asi nejsnadněji poskytnout jistou osnovu (základní přehled) systému správního trestání v Maďarsku.

V smyslu uvedeného lze tedy (veřejno)správní sankce zásadě rozdělit do dvou větších skupin, a to **sankce formální**, neboli **procedurální a sankce materiální**. Formální sankce slouží primárně k účelu, aby konkrétní subjekt donutili k spolupráci se správním orgánem, nejobvykleji ve formě zúčastnění se konkrétního správního řízení, vedeným orgánem veřejné správy. Jejich funkcí je zajistit řádní průběh správního nebo obdobného řízení a přimět účastníka nebo osobu s podobným právním statutem, aby svou povinnost zúčastnit se řízení plnili a její průběh protiprávně nerušili, aby tím napomohli k řádnému a zdařilému dokončení konkrétního řízení. Z toho důvodu i samotný charakter těchto procedurálních sankcí je reparativní a preventivní.

Sankce materiální jsou potom reakcí na určité protiprávní chování, které vyjadřuje nesouhlas státu (veřejné správy) s konkrétním lidským chováním. Účelem této sankce je uložit postih (nevýhodu) subjektu v případě nedodržení příkazu v právní normě, normativním nebo individuálním správním aktu a současně pachatele potrestat a odradit v budoucnosti od podobného chování. U těchto sankcí se projevuje charakter preventivní a menší míře represivní.

Z našeho pohledu je pak zejména zajímavá posledně uvedená kategorie, a to správní trestání materiální povahy, které se naukou dělí

¹ Doslovný překlad zní: materiální sankce odvětvovo specifická, svým obsahem se jedná o jev jiného správního deliktu, dle české terminologie.

na přestupky a jiné správní delikty². Právní úprava přestupků je přitom jednotná (viz výše uvedený zákon o přestupcích), mimo jednotlivé skutkové podstaty je samostatně vymezen a upraven i přestupkové řízení, v kterém se správní řád nepoužije. Pro kvalifikaci konkrétního protiprávního jednání jako přestupku nebo jiného správního deliktu aplikační praxe používá zásadně rozlišení dle pramenů práva, tj. v jakém předpise se skutková podstata konkrétního porušení nachází (jednoduše tedy, když to nenajdu v zákoně o přestupcích, tak se jedná o jiný správní delikt). V teorii a v právní nauce je již několik let vedena diskuse na téma povahy sankcí (v souvislosti s paralelním trestáním přestupků a trestních činů) především s poukazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (Öztürk vs. Německo, Engel vs. Nizozemí) - praxe se však vytrvale drží svých zvyků.

V otázce **charakteru pokuty na úseku státního dozoru** lze pak dospět k závěru, že se jedná o jiný správní delikt, k čemu nasvědčuje samotná povaha této sankce, toliko se jedná a finanční postih (co lze považovat za klasický instrument správního trestání), dále výška postihu (roce 2012 suma od 38.650,- HUF do 386.650,- HUF, co nelze považovat za extrémně vysokou) a posledně i procedurální stránka uložení pokuty (kde zákon o místních samosprávách stanoví, že je na místě použití správního řádu).

3. STÁTNÍHO DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVAMI V MAĎARSKU

3.1 K pojmu

Při definici pojmu „státní dozor nad činností samospráv“ je potřeba její odlišení od pojmu „dozor nad státními orgány“. Pro objasnění: na opis vztahů mezi státními orgány se používá obvykle trojice správních činností, a to: řízení („*irányítás*“), dozor („*felügyelet*“) a kontrola („*ellenőrzés*“). Je však patrné, že i když gramaticky totožné, mezi dozorem a dozorem může být, a ve skutečnosti i je, obsahový rozdíl.

Pod pojmem **řízení ve státní správě** se rozumí pravomoc nadřízeného orgánu státní správy plně zasahovat do činnosti podřízeného orgánu státní správy. V zásadě to znamená možnost zasahovat absolutním, neomezeným způsobem (mimo jiné např. zřizovat nebo zrušovat podřízený orgán, vyjmenovat a odvolat vedoucího orgánu, schvalovat její rozpočet apod. – pojem je normativně vymezen v §§ 2 až 4 zákona o ústředních orgánech státní správy. **Pojmy dozor a kontrola ve státní správě** potom představují svým obsahem zásah menší, při porovnání s obsahem „řízení“. I v těchto případech však platí, že obě pojmy se používají na charakteristiku vztahu mezi orgány státní správy, tj. přepokládá se hierarchické uspořádání (vztahy pod- a nadřazenosti) jednotlivých orgánů veřejné správy – což je charakteristické právě pro orgány státní správy. Pojem „kontrola“ je užší – pod tímto pojmem se rozumí oprávnění jednoho orgánu státní správy pozorování činnosti (sledování procesů) jiného orgánu státní správy, hodnocení zjištěného stavu a následné oprávnění dát podnět věcně a místně příslušnému

² Doslovný překlad zní jinak, nicméně povaha těchto deliktů naplňuje obsah pojmu "jiný správní delikt", používaný v České republice.

jinému orgánu státní správy (výjimečně soudu) na zahájení příslušného procesu na odstranění zjištěných nedostatků. Ve své podstatě pojem „kontrola“ znamená pouze možnost sledovat a vyhodnocovat, oprávnění k přímému zásahu (nápravě) není obsažen v pojmu. Oproti tomu, dozor ve vzájemném vztahu orgánů státní správy znamená oprávnění jednoho orgánu státní správy možnost sledování činnosti jiného orgánu a současně též oprávnění k zásahu (např. rušit, měnit rozhodnutí orgánu pod dozorem apod.) do činnosti podřízeného orgánu, tedy vyvinutí aktivní činnosti k odstranění zjištěného nedostatku – oproti kontrole je tady možnost přímého zásahu samotným dozorujícím orgánem, přičemž v případě kontroly je k zásahu oprávněn jiný orgán státní správy.

Při vymezování pojmu „**státní dozor nad samosprávou**“ je třeba pojem striktně oddělit od pojmů výše uvedených, protože se nejedná o instituci jestvující v systému orgánů státní správy (tedy nepředpokládá, ba naopak vylučuje hierarchické uspořádání orgánů veřejné správy), ale vystihuje zvláštní vztah orgánu samosprávy, se zaručenou ústavněprávní autonomií, a orgánu státní správy, s ústavněprávními mezemi zasahování do této autonomie.

Jako základní, **první pravidlo** platí, že orgán státní správy a orgán samosprávy nejsou ve vztahu hierarchickém (ve vztahu pod- a nadřízenosti).

Jako **pravidlo druhé** platí, že základ státního dozoru nad samosprávami je zakotven Základním zákonem Maďarska: čl. 34 odst. 4) Základního zákona, stanoví, že Vláda zajišťuje státní dozor nad místními samosprávami prostřednictvím tzv. Krajských úřadů Vlády (o těchto orgánech viz dále, maďarský název „*Megyei Kormányhivatal*“, v hlavním městě platí označení „*Fővárosi Kormányhivatal*“ – Úřad Vlády Hlavního města; v dalším textu bude použita pouze prvně uvedené označení).

Jako **pravidlo třetí** platí, že dozor se vykonává ve směru všech typů teritoriální samosprávy (tedy se to týká jak krajů, tak obcí). Z různých faktických důvodů (především proto že krajské samosprávy nedisponují téměř žádnými reálnými pravomocemi) se ve skutečnosti dozor nad samosprávami se vykonává zásadně vůči obcím resp. městům.

Po **čtvrté** platí, že státní dozor nad samosprávami se projevuje v třech zásadních rovinách: Ad 1) kontrola normativních správních aktů samospráv (jejich soulad se Základním zákonem, zákony a jinými právními předpisy); Ad 2) kontrola individuálních správních aktů samospráv (jejich soulad s právními předpisy, přičemž okruh kontrolovaných individuálních aktů je omezen – viz dále); Ad 3) kontrola vnitřních organizačních a rozhodovacích procesů samospráv (zahrnují se: vnitřní organizace úřadu samosprávy, příprava rozhodnutí různého typu, procesy rozhodování apod.)

3.2 Institucionální zabezpečení

Státní dozor nad samosprávami institucionálně zabezpečují tzv. **Krajské úřady Vlády**, zřízené zákonem o krajských úřadech vlády (viz výše). Jedná se o orgány státní správy druhého stupně se všeobecnou věcnou působností (místní působnost krajská, jak to ukazuje jejich označení). Krajské úřady Vlády se vnitřně člení na dvě

větší organizační složky, a to Základní úřad („*törzshivatal*“) a Specializované úřady („*ágazati szakigazgatási szervek*“). Jednotlivé specializované úřady veřejnoprávní subjektivitu nemají (to přísluší pouze Krajskému úřadu Vlády jako celku), ale jejich autonomie v odborných záležitostech je zachována. Specializované úřady vykonávají konkrétní odvětvovou agendu, jako např. na úseku práce, BOZP, zaměstnanosti, ochrany spotřebitele, katastru, životního prostředí apod.

Státní dozor nad samosprávami zabezpečuje Základní úřad, přičemž tato organizační složka též vykonává agendu související chodem Krajského úřadu Vlády: jsou centralizovaná především hospodaření a finance, záležitosti veřejného obstarávání, personální agenda, komunikační a PR činnosti, zabezpečení právního zastoupení pro jednotlivé specializované úřady apod.

V důsledku reformy veřejné správy, tímto na úrovni krajů (jedná se tedy o orgány druhého stupně) státní správa je tvořena:

- a) Krajskými úřady Vlády, jako orgány se všeobecnou působností,
- b) Finančními úřady („*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*“), jako orgány s věcnou působností na úseku daní a cel, a
- c) Krajskými ředitelství policie, jako regionální orgány Policie Maďarska (jak to ostatně vyplývá již z označení).

3.3 Předmět a rozsah

Státní dozor nad územními samosprávami – jak již bylo uvedeno výše – je zakotveno v ústavním řádu Maďarska. Základní zákon však poskytuje pouze rámcovou úpravu – obsahuje pouze dvě relevantní ustanovení ohledně státního dozoru, a to čl. 34 odst. 4), které stanoví že státní dozor nad územními samosprávami zabezpečuje Vláda prostřednictvím Krajských úřadů Vlády a čl. 32 odst. 5) (viz dále). Podrobnou úpravu pak najdeme v zákoně o samosprávách, v §§ 131-141.

Podobně jako v České republice i v Maďarsku vykonávají samosprávy činnost dvojího charakteru: a to výkon veřejné správy v samostatné (samosprávné) působnosti a výkon přenesené (státní správa) působnosti. Obsahové vymezení obou působností (samosprávní i přenesené) se ve své podstatě kryje s obsahem používaném v České republice, i když v některých dílčích úkolech lze najít rozdíly. Ve všeobecnosti platí, že jisté úkoly plněné samosprávou nesou v sobě funkcionalitu státní správy a orgány samosprávy disponují de facto statutem orgánu státní správy – jedná se o výkon přenesené působnosti. V případě samosprávné působnosti vykonává samospráva úkoly vlastní, které znamenají pro orgány samosprávy *differentia specifica*, které odlišuje je od jiných orgánů veřejné správy – při výkonu této působnosti disponuje samospráva ústavněprávně garantovanou autonomií.

Dále je na místě učinit poznámku o použití několik výrazů v následujícím výkladu. Když se používá pojem „normativní správní akt“, má se na mysli takový správní akt, který je vydaný orgánem veřejné správy (tedy orgánem samosprávy) a má normativní charakter (případné změny adresátů správního aktu nenesou se sebou změnu samotného znění/textu správního aktu a adresáti správního aktu jsou vymezeny ve všeobecnosti). Tímto pojmem se obvykle označují v

textu nařízení³ různého typu (nařízení obce, nařízení kraje). V případě pojmu „individuální správní akt“, se rozumí správní akt, který je vydaný orgánem veřejné správy, má individuální-konkrétní charakter (v případě změny adresáta je potřebné změnit i znění správního aktu, adresáti jsou vymezeny individuálně) a vyvolá skutečnou změnu v právním postavení adresáta. V dalším se označují tímto pojmem zejména Ad 1) různé typy rozhodnutí dle správního řádu (ve věci samé i v otázkách procedurálních), Ad 2) usnesení zastupitelstva, Ad 3) rozhodnutí orgánu obce jako zaměstnavatele (např. vyjmenování, odvolání vedoucího), Ad 4) rozhodovací činnost zastupitelstva v souvislosti konstituováním instituce zřízené samosprávou (např. zřízení zdravotnického zařízení, založení obchodní společnosti) apod.

Bližší obsahové vymezení státního dozoru nad samosprávami lze najít v §132 odst. 2) až 5) zákona o samosprávách, který podrobně vymezuje pojem státního dozoru – pro tento účel používá kombinaci pozitivní a negativní definice. V dikci zákona základním cílem státního dozoru je zabezpečení fungování samosprávy v souladu s právními předpisy – tj. zákonné fungování zastupitelstva, odborných komisí, starostu (primátora), předsedy krajské samosprávy („*megyei közgyűlés elnöke*“, ve své podstatě hejtman kraje), tajemníka obecního úřadu („*jegyző*“) jakož i činnost samosprávy městských částí.

Zákon o samosprávách vymezuje pojem **státního dozoru skrze její předmět**, je zdefinováno se co se kontorlovati má, a co se nemá. V smyslu toho Krajské úřady Vlády zkoumají při státním dozoru u teritoriální samosprávy:

a) vnitřní organizace samosprávy, vnitřní fungování jakož i procesy rozhodování samosprávy a jejich soulad s právními předpisy,

b) rozhodnutí samospráv veškerého typu (pod pojmem rozhodnutí se rozumí normativní a individuální správní akty všeho typu, např.: nařízení obce/kraje; rozhodnutí v meritu věci vydané obvykle dle správního řádu; usnesení obecního zastupitelstva apod.),

c) zda samospráva splňuje zákonem předepsanou povinnost přijmout konkrétní nařízení (normativního správního aktu) nebo rozhodnutí (usnesení zastupitelstva) a též zda samospráva poskytuje zákonem předepsanou povinnou veřejnoprospešnou službu. Tato definice je pak doplněna a v jistých směrech omezena **negativní definicí** (§132 odst. 4) zákona o samosprávách) v smyslu kterého v rámci státního dozoru se nepřezkoumávají ty individuální akty samospráv, které:

a) se týkají řešení pracovněprávních sporů nebo sporů týkajících se služebního poměru (zejména tedy záležitosti vyjmenování, odvolání, disciplinární záležitosti),

b) které jsou přezkoumatelné v správním nebo soudním řízení,

c) které jsou výsledkem správního uvážení zastupitelstva (např. dispozice s majetkem samosprávy, odprodej majetku), přičemž předmětem dozoru může být proces přijetí takového rozhodnutí (např. při odprodeji majetku je možno zkoumat zda zastupitelstvo bylo schopné se usnášet nebo zda odprodej byl schválen dostatečným počtem hlasů), ale nikdy nemůže být

³ "Önkormányzati rendelet"

zkoumána obsahová stránka rozhodnutí (tj. nemůžou být kontrolováni meze správního uvážení zastupitelstva; zkoumá se formální, procedurální stránka nikoliv materiální, obsahová stránka).

Uvedenou negativní vymezení pak doplňují dvě další pravidla, a to: Ad 1) a to že i uvedené výjimky podléhají státnímu dozoru, týká-li se dozor vnitřní organizaci samosprávy, vnitřní fungování jakož i procesy rozhodování samosprávy a jejich soulad s právními předpisy – tedy dozor se vztahuje na formální stránku přijetí takových správních aktů. Ad 2) Další výjimka se týká pracovněprávních záležitostí, které podléhají státnímu dozoru jenom v případě, že porušení právního předpisu bylo v prospěch zaměstnance (představme si třeba vyjmenování ředitele školy, který nesplňuje zákonem předepsané odborné požadavky na obsazení funkce, a přesto je vyjmenován – on sám takové rozhodnutí nenapadne, protože by to bylo v jeho neprospěch, nicméně samotný akt vyjmenování je v rozporu s objektivním právem - nastává potřeba zajištění nápravy).

V otázce **rozsahu státního dozoru** lze pak dojít k následujícím závěrům **ve vztahu** vydávání, resp. nevydávání **normativních správních aktů**:

a) státní dozor se vykonává ve vztahu normativních správních aktů samospráv vždy:

- soulad nařízení samosprávy se Základním zákonem posuzuje Ústavní soud,

- soulad nařízení samosprávy se zákonem posuzuje Nejvyšší soud („*Kúria*“).

b) případě že právní předpis stanovuje povinnost jisté nařízení přijmout a samospráva tak neučiní (nečinnost orgánu veřejné správy), rozhoduje v této otázce Nejvyšší soud.

K posledně uvedenému bodu je potřebné ještě doplnit, že v případě nečinnosti přijmout normativní správní akt samosprávou, nalézáme úpravu v Základním zákoně, čili na úrovni ústavněprávní (čímž je výjimečným v porovnání ostatními instituty státního dozoru, které jsou upravovány na úrovni zákona). Článek 32 odst. 5) Základní zákona praví, že Krajský úřad Vlády může dát návrh na soud na vyslovení nečinnosti orgánu samosprávy v případě zákonné povinnosti na přijetí právního předpisu (tj. je-li stanovena povinnost samosprávy přijmout konkrétní normativní správní akt a této povinnosti nevyhoví). Soud v rozhodnutí vyzve samosprávu na odstranění tohoto nedostatku spolu se stanovením lhůty pro přijetí příslušného nařízení samosprávy. Nesplní-li územní samospráva povinnost přijat právní předpis v lhůtě stanoveném soudem, soud může nařídit na návrh Krajského úřadu Vlády, že namísto a ve jménu (a na náklady, jsou-li nějaké) územní samosprávy přijme nařízení samosprávy příslušní Krajský úřad Vlády. Jak to vyplývá z uvedeného, příslušným soudem tady bude Nejvyšší soud. Ostatně v každém uvedeném případě platí, že Krajský úřad Vlády po zjištění nedostatku se obrátí výzvou na odstranění nezákonnosti na samosprávu a stanoví lhůtu na nápravu. Nevyhoví-li samospráva této výzvě, po uplynutí lhůty se Krajský úřad Vlády obrátí na příslušný soud.

Státní dozor ve vztahu individuálních správních aktů samospráv je již značně omezenější a v jistém ohledu to souvisí též s výkonem samostatné/přenesené působnosti. V případě výkonu

přenesené působnosti se v zásadě státní dozor nevykonává, toliko tyto správní akty jsou napadnutelné oprávněným prostředkem dle správního řádu a v konečném důsledku jsou přezkoumatelná i soudem: tím pádem je státní dozor per definitionem vyloučen. V případě výkonu samosprávné (samostatné) působnosti nastávají dvě možnosti. Rozhoduje-li se dle správního řádu, platí, že rozhodnutí jsou přezkoumatelná v rámci správního řízení resp. soudem. Z tohoto důvodu je státní dozor vyloučen, podobně jako v případě přenesené působnosti. Jinak, v případě, že by se nerozhodovalo dle správního řádu, platí, že individuální správní akty (zejména usnesení zastupitelstva nejrozličnějšího typu) jsou předmětem státního dozoru. Tady je však mít zřeteli jiné omezení: správní uvážení zastupitelstva ve věci samé nelze přezkoumávat orgánem státní správy (viz výše).

Do zvláštní skupiny lze ještě zařadit ty individuální správní akty, kterými se upravují pracovněprávní vztahy, resp. vztahy služebního nebo podobného poměru v rámci organizace samosprávy (viz výše), při kterých platí, že se v zásadě (až na jednu výjimku) státnímu doзору nepodléhají.

Dále, zákon o samosprávách reaguje i na případ nečinnosti samosprávy při vydávání individuálního správního aktu pod podmínkou, že přijetí takového aktu předepisuje zákon (zase, především: usnesení zastupitelstva různého typu) a samospráva tuto zákonnou povinnost nesplní. Tady je na místě, aby Krajský úřad vlády, po upomenutí samosprávy, se obrátil na příslušný Krajský soud. Soud v tomto případě vysloví porušení zákona a uloží samosprávě povinnost konkrétní správní akt přijmout. Nevyhoví-li samospráva ani soudu, Krajský úřad vlády je oprávněn – podobně jako v případě nečinnosti při vydání normativního správního aktu – obrátit se na soud s návrhem, aby soud pověřil Krajský úřad vlády s přijetím individuálního správního aktu namísto, ve jménu a na náklady nečinné samosprávy.

Státní dozor ve vztahu veřejnoprospešných služeb se projevuje výhradně tehdy, když samospráva zanedbává poskytnutí povinné veřejnoprospešné služby (vymezené zákonem o samosprávách). Postup Krajského úřadu vlády je totožný s postupem v případě zanedbání vydání individuálního správního aktu (vzve samosprávu – obrátí se na Krajský soud – soud vyzve samosprávu – když samospráva neplní, obrátí se na soud znova – na základě soudního rozsudku zajistí poskytování veřejnoprospešné služby).

3.4 Prostředky

Snad poslední, ne méně zajímavá otázka je okruh oprávnění (pravomocí), které může Krajský úřad vlády použít v procese státního dozoru. Co se konkrétních zásahů týče, i v tomto případě platí, že Krajské úřady vlády přímo nezasahují do činnosti samospráv a v každém případě jako krok první, upozorní samosprávu na nezákonnost (výzva na odstranění nezákonnosti) a dají přiměřenou lhůtu na nápravu. Následně, pouze když nedojde k nápravě v lhůtě stanovené nebo samospráva odmítne výzvu na odstranění nezákonnosti – pouze až tehdy zasahuje Krajský úřad vlády jinými nepřímými prostředky (obvykle se obrací návrhem/podnětem na soud nebo na jiný správní orgán), až na jednu výjimku, a to uložení pokuty.

Lze tedy spatřit algoritmus charakteristickou pro státní dozor ve všeobecnosti: výzva – neuposlechnutí výzvy – nepřímý zásah.

Konkrétněji, Krajské úřady Vlády disponují v oblasti státního dozoru nad samosprávami s **následujícími prostředky**:

- a) žádost o poskytnutí informace,
- b) výzva na odstranění nezákonnosti,
- c) podnět na svolání zasednutí zastupitelstva, resp. nevyhoví-li samospráva sama, tak svolat zasednutí zastupitelstva namísto příslušného orgánu samosprávy,
- d) podnět Vládě na přezkum souladu nařízení samosprávy se Základním zákonem na Ústavním soudu,
- e) návrh krajskému soudu soudní přezkum usnesení zastupitelstva⁴,
- f) návrh na zahájení soudního řízení vůči samosprávě, která nesplní povinnost přijmout usnesení, aby soud nařídil odstranění protiprávního stavu,
- g) návrh na zahájení soudního řízení vůči samosprávě, která neposkytuje povinnou veřejnoprospěšnou službu aby soud stanovil rozsudkem, že tento protiprávní stav trvá,
- h) podnět na ministerstvo, aby navrhlo Vládě zahájení řízení na zrušení (rozpuštění) zastupitelstva fungujícího protiústavně,
- i) podnět Státní pokladně na pozastavení části nebo celého příspěvku za státního rozpočtu,
- j) návrh soudu zahájit řízení ve věci zbavení starosty funkce z důvodu opakovaného porušování zákona,
- k) návrh na zahájení disciplinárního řízení vůči starostovi a vůči tajemníkovi obecního úřadu u starosty obce,
- l) návrh na přezkum hospodaření samosprávy u Nejvyššího kontrolního úřadu („*Állami Számvevőszék*“),
- m) poskytovat odbornou pomoc samosprávám při výkonu jejich působnosti,
- n) uložit samosprávě finanční sankci (pokutu) na úseku státního dozoru.

4. POKUTA NA ÚSEKU STÁTNÍHO DOZORU NAD SAMOSPRÁVAMI

Při bližším pohledu na jednotlivé prostředky státního dozoru, lze vidět, že zasahují indirektně, tj. mezi jednotlivými prostředky dozoru převažují možnosti jisté řízení (správní, soudní nebo obdobné) vyvolat (navrhnout, podněcovat). Algoritmus státního dozoru, jak již na to bylo poukázáno výše, je založen na procese: kontrola - výzva - možný zásah, přičemž do okruhu možných zásahů primárně spadají prostředky k zahájení řízení různého typu a pouze sekundárně následuje přímý zásah do činnosti (existence) samosprávy.

Pokuta na úseku státního dozoru od řady těchto právních prostředků odlišuje především tím, že spadá do vlastní působnosti Krajského úřadu Vlády, které tak může zasáhnout přímo, bez činnosti jiného orgánu. **Systém zodpovědnosti** je přitom založen na principu objektivním, konkrétní uložení pokuty je však v plném správním

⁴ Tedy, individuální správní akt přijatý zastupitelstvem samosprávy.

uvážení Krajského úřadu Vlády: zákon o samosprávách v této věci stanoví, že Krajský úřad Vlády pokutu může uložit - koneckonců ale nemusí. Tím je princip čisté objektivní zodpovědnosti (bez možnosti exkulpace) do jisté míry oslaben, protože uznává jistou možnost vyvinění samosprávy spod uložení sankce, přičemž ale tato možnost je závislá od správního uvážení orgánu státního dozoru. Konkrétní důvody možného upuštění od uložení sankce zákon o samosprávách nevymezuje, tyto budou vytvořeny jednak aplikační praxí Krajských úřadů Vlády a činností správních soudů.

Podíváme-li se v dalším na **skutkové podstaty** uložení pokuty, obsažené v § 141 zákona o samosprávách, se jedná o následující taxativní výčet:

a) tajemník obecního úřadu nesplní povinnost zaslání zápisnice o zasednutí obecního zastupitelstva Krajskému úřadu Vlády ani po výzvě,

b) starosta nebo tajemník obecního úřadu neposkytne informaci žádanou Krajským úřadem Vlády,

c) Krajský soud vysloví, že samospráva nesplnila povinnost přijmout normativní správní akt, individuální správní akt resp. neposkytl veřejnoprospešnou službu a na výzvu soudu na odstranění protiprávního stavu nereagoval,

d) na základě podnětu Krajského úřadu Vlády zastupitelstvo neprovede disciplinární řízení vůči starostovi, nebo starosta vůči tajemníkovi obecního úřadu.

Jak lze spatřit, pokuta zasahuje především místní samosprávy (obce a města), nikoli krajské, protože jednotlivé skutkové podstaty se vysloveně zmiňují o obecním zastupitelstvu, starostovi obce nebo tajemníkovi obecního úřadu - tímto může být subjektem pokuty samospráva na úrovni kraje pouze v souvislosti s bodem c) předcházejícího výčtu⁵.

Další charakteristikou, která je esenciální při posuzování povahy **pokuty, je její samotná výše**. Tato je stanovena relativně určitým způsobem, tj. je stanovena její minimální a maximální výše. Konkrétní limity se každoročně ex lege aktualizují, protože výše se určuje dle platů ve veřejné sféře – jak již bylo stanoveno výše, v roce 2012 minimální výška pokuty činí 38.760,- HUF a maximální výše 387.600,- HUF. Hodnotíme-li relativní výši pokuty, lze vyslovit názor, že současně je vysoká i nízká. Tato skutečnost je dána především strukturou obcí a měst Maďarska, pro kterou je charakteristická: Ad 1) relativní centralizace republiky působené velikostí hlavního města (společenský a hospodářský centrum republiky), Ad 2) velký počet malých samospráv, Ad 3) nepřiměřené nerovnosti mezi západním a východním regionem krajiny (týká se to finančních a rozpočtových možností samospráv aj). Uvedené charakteristiky předurčují jisté problematické uzly při fungování

⁵ Což ale nadále zůstává v čisté teoretické rovině, protože v procesu současné reformy veřejné správy se povedlo zákonodárci zrušit téměř jakoukoliv reálnou věcnou působnost samosprávných krajů - snad výjimkou působností týkající se regionálního rozvoje, krajské samosprávy nevykonávají žádnou faktickou činnost ani úlohy. Je to deficit, který na který zákonodárce musí najít řešení, protože bez pravomocí, úkolů a reální činnosti se financování krajských zastupitelstev stává otazníkem.

územních samospráv (které tkví především v nedostatku financí, ale také v neefektivnosti systému a míry zadluženosti samospráv), na které reaguje i současná reforma veřejné správy nejrozličnějšími prostředky a právními instituty. Realita je ale taková, že pro malé samosprávy i nejnižší částka může způsobit nemalé problémy, maximální sazba může být přímo likvidační. Zás, druhou stranu mince představují velké samosprávy, pro které ani maximální částka nemá odstrašující/preventivní charakter, protože finanční dopad na jejich rozpočtové hospodaření je minimální. Z tohoto pohledu proto od samotné výše pokuty je o mnohem důležitější její psychologický efekt, totiž skutečnost, že uložení pokuty je jasným indikátorem toho, že samospráva své základní povinnosti není schopna řádně plnit ani v minimální míře. Je na místě předpokládat, že tím se v praxi prověří zásada, podle které důležité není výše pokuty, ale právě skutečnost, že k uložení pokuty dojde naprostou jistotou.

Další důležitou záležitostí je **míra a meze správního uvážení**, v kterých oprávněn orgán dozoru činit. Jak již bylo uvedeno výše, správní uvážení Krajského úřadu Vlády se uplatní na dvou místech, jednak při zvážení možnosti, zda pokutu vůbec uloží a posléze pak při určení konkrétní výše pokuty v individuálním případě. K posledně uvedenému, § 141 odst. 4) zákona o místních samosprávách stanoví, že při uložení konkrétní pokuty Krajský úřad Vlády hodnotí následující skutečnosti:

- a) společenská váha (míra) protiprávního konání,
- b) rozpočtové možnosti místní samosprávy a
- c) počet a výšku předcházejících pokut na úseku státního

dozoru.

Tímto jsou dané jisté mantinely pro stanovení konkrétní výšky pokuty, přičemž samo o sobě i tyto meze potřebují jistou dobu vžití pro bezproblémovou aplikaci. **Společenská váha/míra** rušení je třeba pojem, kde bude třeba zřejmě vytvořit jistou hierarchii společenských hodnot, aby bylo možno posoudit konkrétní protiprávní konání. Co je v konkrétním případě vážnější, se posuzuje často jenom s obtížemi: představme si porušení, které odporuje Základnímu zákonu (tedy samotnému ústavnímu pořádku) ale současně postihuje jen malý počet obyvatel obce oproti porušení, které představuje pouze rušení na úrovni zákona, ale svým dopadem postihuje všechny obyvatele konkrétní samosprávy. Jako konkrétní případ lze uvést třeba situaci, když samospráva nerespektuje práva národnostních menšin garantovaných Základním zákonem (dejme tomu odmítne zaregistrovat menšinovou samosprávu) versus stav, kdy samospráva nezajistí dodávku pitné vody na celém vlastním území a porušuje tak zákon o samosprávách (neposkytuje povinnou veřejnoprospešnou službu). V prvním případě se to týká pouze skupiny obyvatel obce, v druhém každého obyvatele obce - otázka je, co je vážnější? Nebo - jiný příklad - je porušení vážnější, když se to týká práv a právem chráněných zájmů dětí, mladistvých, neplnoletých, těhotných matek, důchodců nebo sociálně slabších? Protože v některých případech maďarský právní řád tyto osoby zvýhodňuje a garantuje jim speciální (především procedurální) práva. Které porušení je vážnější: co porušuje základní sociální práva nebo které působí přímo vyčísitelnou finanční újmu obyvatelům, ale do jejich základních práv nezasahuje?

Rozpočtové možnosti samosprávy je pojem pravděpodobně snadněji interpretovatelný, protože lze předpokládat, jsou-li rozpočtové možnosti omezenější tím nižší pokuta se uloží a vice versa (ostatně pokuta se uložit v konečném důsledku nemusí). Ve vztahu rozpočtových prostředků je však zajímavý jiný aspekt, a to souvisí s rozpočtovými příjmy obcí. Bez potřeby úplného výkladu, struktura příjmové stránky obecných rozpočtů je asi následovná: Ad 1) příjmy ze státního rozpočtu, zejména podílové daně dle počtu obyvatel a příspěvek na plnění úkolů přenesené působnosti (tyto částky představují gro příjmové části obecních rozpočtů, přičemž příspěvek na plnění přenesené působnosti je účelově vázán); Ad 2) příjmy vlastní, zejména daň z nemovitostí a daň z podnikání (na které některé samosprávy spoléhat mohou - jako třeba město Győr - ale u některých tyto příjmy absolutně chybí, nebo jsou zanedbatelné) a Ad 3) různá účelová dotace (např. dotace z Evropských fondů). Dále v této souvislosti platí, že z uvedených příjmů, lze relativně volně disponovat pouze s příjmy vlastními a podílovými daněmi, ostatní položky jsou obvykle účelově vázané na plnění konkrétního úkolu. Nedisponuje-li samospráva s relevantními vlastními příjmy (co je případ převážné většiny místních samospráv), tak potencionální pokuta bude uhrazena z finančních prostředků pocházejících ze státního rozpočtu. Tedy, stát si přeloží peníze z jednoho kapse do druhé. Nicméně, se lze domnívat, že i právě proto, není podstatné uložení vysoké sankce (ostatně ta výška pokuty tak mimořádná není) z pohledu státu (protože pokuta ve většině případů bude uhrazena ze zdrojů, odkud pochází) - ale podstatné je způsob vyjádření nesouhlasu a odmítnutí, jako ostré kritiky, na úkor samosprávy, ve formě finančního postihu. Dále též není možno zapomenout a ještě jednou poukázat na skutečnost, že v současné finanční situaci pro malé obce uložení takové pokuty může být likvidační.

Posledně se uvádí **počet a výška předcházejících pokut na úseku státního dozoru**, v případě kterém je asi logické předpokládat, že vyšší počet pokut má za následek úměrné zvyšování uložených pokut v budoucnosti. Zase, na straně druhé, však vyšší předcházející pokuta má teoretickou schopnost snížit výšku následující pokuty. Postup a aplikační praxi Krajských úřadů Vlády, lze asi stěží odhadnout v této souvislosti - použitelnost tohoto kritéria se prověří v praxi.

Na **proces uložení pokuty** zákon o samosprávách potom stanoví, že se mají přiměřeně použít ustanovení správního řádu – což ve své podstatě znamená, že pro proces uložení pokuty platí správní řád. Ve věci opravného prostředku proti rozhodnutí o uložení pokuty je stanoveno, že samospráva může podat opravný prostředek (soudní přezkum rozhodnutí) do 15 dnů ode dne doručení konkrétního rozhodnutí. Soudem instančně příslušným na projednání této záležitosti je krajský soud, v otázce přezkumu (dle výslovné dikce zákona) soudu přísluší konkrétní rozhodnutí zrušit nebo změnit (tedy kasace a reformace). Zvláštností je, že zrušení a současné nařízení

nového jednání je *expressis verbis* vyloučeno v § 141 odst. 7 zákona o samosprávách⁶.

5. ZÁVĚREM

Z pohledu odborníka správního práva je vždy prvořadá otázka efektivitu konkrétního právního institutu a její bezproblémová (a jednotná) aplikace správními orgány – tj. každodenní fungování v souladu s požadavky právního státu a právní jistoty. Nebude to jinak ani v případě tohoto institutu, kterého použitelnost a užitečnost zřejmě potvrdí nebo vyvrátí aplikační zvyklosti správních orgánů a interpretace odvolacích soudů v následujících letech. Současně, při používání této sankce bude zřejmě primární, aby ani správní, ani soudní orgány nezapomněli na (již několikrát vzpomínanou) funkci tohoto právního institutu a to, že má sloužit jako prostředek pomocný (a poslední) v procese dozoru a přesvědčování orgánů samosprávy o jejich zákonném fungování – aby sloužil jako vztyčený prst a důraz. Budou-li se držet tyto orgány této jednoduché zásady, lze vyslovit přesvědčení, že zavedení tohoto právního institutu nebylo nazmar a koneckonců nebude sloužit pouze jako strašidlo pro studenty na zkouškách správního práva.

Literature:

- [1] Gyurita, Rita (szerk.): *Közigazgatási jog III.*; Győr; Universitas-Győr Kht.; 2007; str. 5-54; ISBN 978-963-87556-3-6.
- [2] Patyi, András; Varga Zs., András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*; Budapest – Pécs; Dialóg Campus Kiadó; 2012; str. 295-326.; ISBN 978-963-9950-86-3.
- [3] Gerancsér, Balázs; Gyurita, Rita; Lapsánszky, András; Mudráné, Erzsébet Láng; Patyi, András; Varga Zs., András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*; Budapest - Pécs; Dialóg Campus Kiadó; 2009; str. 48-86.; ISBN 978-963-9950-18-4.
- [4] Průcha, Petr; Kadečka, Stanislav: *Generally Towards the Regulation of Sanction Regimes in Administrative Law of the Czech Republic*, in: ed. by Poplawski, Mariusz; Šrámková, Dana: *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*; Brno-Bialystok; Masarykova univerzita; 2008; str. 66-77.; ISBN 978-80-210-4768-6.

Kontakt – email

gabor.hulko@email.cz, hulko@mail.muni.cz

⁶ Ve smyslu litery zákona "krajský soud může rozhodnutí Krajského úřadu vlády změnit, Krajskému úřadu vlády nelze nařídit provedení nového jednání."

SUBJEKTY DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

PETRA HUMLÍČKOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá otázkou subjektů, které jsou předmětem správního trestání ve specifické oblasti ochrany životního prostředí. Příspěvek se zabývá jejich právní úpravou, aplikační praxí i judikaturou, s důrazem na určení odpovědnosti v případě subdodavatelských vztahů.

Key words in original language

správní trestání, právo životního prostředí, subjekty

Abstract

This paper addresses the issue of the entities that are subject to administrative punishment in a specific area of environmental law. This paper deals with the legislation and case law application practice, with emphasis on the determination of liability in the event of subcontracting relationships.

Key words

administrative punishment, environmental law, entities

1. ÚVOD K FUNKCÍM ODPOVĚDNOSTI

V sankčním či retrospektivním chápání správního trestání vzniká právní odpovědnost až jako důsledek porušení právní povinnosti a uplatňuje se uložením sankce. Narušitel právní povinnosti pak nese nepříznivé následky svého jednání – sankce. Správní odpovědnost má přitom několik **funkcí**. Odpovědnost upozorňuje na porušení práva – funkce signalizační. Odpovědnost dále představuje dozor nad dodržováním práva, což je funkce dozorová a chrání společnost před porušováním práva a následky tohoto porušení – funkce ochranná. Odpovědnost má i funkci reparační či kompenzační – tj. napravit stav vzniklý porušením povinnosti. Delikt ní odpovědnost v právu životního prostředí by měla plnit zejména funkci preventivní a reparační. Tyto funkce jsou praktickým projevem základních principů práva životního prostředí – principu prevence a odpovědnosti původce. Právě funkce preventivní se pak v právu životního prostředí musí uplatňovat o to výrazněji, neboť následky protiprávního jednání v této oblasti jsou mnohdy nenapravitelné. Pro účely tohoto příspěvku je zásadní především funkce **represivní** – tj. potrestání narušitele a funkce preventivně výchovná – tj. výchovné působení na narušitele.

1 Pokud je systém správně právní odpovědnosti i trestání vnitřně diferencovaný a není jednotně upraven a ukotven, jsou právě tyto funkce základním vodítkem při aplikaci odpovědnosti ve složitějších případech.

Aplikace jednotlivých *funkcí nemusí vést vždy ke stejnému výsledku*. Tato vnitřní rozpornost je očividná například při volbě odpovědného subjektu. V případech více subjektů, které mohou být potencionálně odpovědní, je zřejmé, že výběr některých subjektů naplní lépe reparační funkci odpovědnosti (typicky se bude jednat o velké, dobře finančně zajištěné subjekty), výběr jiné skupiny subjektů může vést k lepšímu naplnění ostatních funkcí (např. výběr co nejširší skupiny subjektů z pohledu funkce preventivně výchovné). Pro řešení aplikačně složitějších případů, mezi něž patří i mnou zvolené téma – určení subjektu v případě subdodavatelských vztahů, je nezbytné nazírat na funkce odpovědnosti komplexně a snažit se najít v daném případě co nejvíce harmonické řešení, které povede k naplnění všech jednotlivých, dílčích funkcí odpovědnosti. Závěr této úvodní části považuji za nezbytné zdůraznit, že při rozhodování v jednotlivých případech nesmí být tyto funkce opomíjeny a správní orgány, byť v mezích vázanosti zákonem, by se měly snažit o jejich naplnění.

2. TYPICKÝ PŘÍPAD

Typickým příkladem aplikačně složitějších situací jsou činnosti, které jsou prováděny v tzv. subdodavatelských či subkontraktorských vztazích. Tyto vztahy jsou typické tím, že činnost vykonává svým vlastním jménem subjekt odlišný (typicky zhotovitel) od subjektu, na jehož popud je činnost vykonávána (typicky zadavatel). Důvodů pro relativní četnost těchto případů je v praxi mnoho. Může se jednat o racionalizaci nákladů, kdy některé velmi specifické činnosti například u velkých veřejných zakázek jsou zadávány specializovaným subjektům, nebo o obcházení smyslu zákona prostřednictvím tzv. schwarzsystemu, kdy zhotovitel není podnikatelem v pravém slova smyslu a naopak z důvodů daňové optimalizace vykonává svoji činnost na základě pokynů zadavatele (fakticky zaměstnavatele) nebo o úmyslné porušování zákonů, kdy je činnost s předpokládanými nebo dokonce známými velmi závažnými následky úmyslně vykonávána subjekty, které nemají dostatečné finanční zajištění a je o nich již předem známo, že nebudou schopni plnit případné povinnosti vyplývající z odpovědnosti za toto jednání.

Pokud zhotovitel poruší právní předpisy – nakládá s odpady v rozporu se zákonem či pokácí dřeviny rostoucí mimo les bez platného povolení – nastává otázka, kdo má být za toto jednání odpovědný.

¹ Výčet převzat z Průcha, Petr. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 385, ISBN 978-80-7239-207-0.

Odpověď na tuto otázku je pak podmíněna mnoha faktickými okolnostmi, zda je zhotovitel fyzická osoba nebo fyzická osoba podnikající či právnická osoba, zda se zhotovitel na existenci zákonem požadovaného rozhodnutí u zadavatele informoval a zda mu byla či nebyla poskytnuta pravdivá odpověď. Řešený byl už i případ, kdy vlastník pokácel bez potřebného povolení dřevinu rostoucí mimo les, protože o to byl požádán vlastníkem sousedního pozemku.² Tato otázka pak poukazuje na další možný odpovědný subjekt – objednatel celé činnosti, který opět v praxi buď věděl či nevěděl, ale vědět měl a mohl o protiprávnosti poptávané činnosti.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V JEDNOTLIVÝCH PŘEDPISECH

Subjektem správního deliktu mohou být jak osoby fyzické, tak i osoby právnické, pokud jsou **deliktně způsobilé** a pokud jsou zároveň schopny relevantně porušit konkrétní právní povinnost. V případě fyzických osob je přitom zásadní jejich způsobilost k protiprávním úkonům jako způsobilost nabývat svým vlastním jednáním, které je porušením práva, právních povinností (např. povinnost zaplatit pokutu) či alternativně pozbývat oprávnění (např. odebrání povolení k činnosti).³ Podmínky deliktní odpovědnosti **fyzických osob** jsou upraveny v zákoně o přestupcích (ustanovení § 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), kdy podmínkou je dosažení určitého věku a přičetnost fyzické osoby. Podmínky odpovědnosti fyzických osob za jednání postihované bez ohledu na zavinění nejsou blíže určeny. Deliktní způsobilost **právnické osoby** je spojena již s její existencí. Obecná úprava je obsažena v Občanském zákoníku (ustanovení § 18 an zákona č. 40/1964, občanský zákoník).

Subjekty deliktní odpovědnosti lze na úseku ochrany životního prostředí rozdělit na:

- fyzické osoby;
 - podnikající;
 - nepodnikající;
- právnické osoby.

Z výše uvedeného dělení vyplývá, že z pohledu deliktní odpovědnosti není rozlišováno mezi podnikajícími a ne podnikajícími **právnickými osobami** (typicky nadace). Ustálená soudní judikatura navíc dovodila, že odpovědnost lze dovodit proti každé právnické osobě, která se

² Pekárek, M.: Komu uložit sankci za nedovolené skácení stromu, Správní právo 5/1998, str. 257-260, Praha.

³ Průcha, P.; Pomahač, R. *Lexikon - Správní právo*. 1. vyd. Ostrava : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. s. 517.

dopustí protiprávního jednání, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli.⁴ Označení právnické osoby v jednotlivých právních úpravách v oblasti životního prostředí je přitom poměrně jednoznačné.

Fyzické osoby jsou naopak označovány velmi nejednotně a poměrně různorodě, jedním z důvodů je nezbytnost vždy zdůraznit, zda se jedná o fyzickou osobu podnikající či nepodnikající (srovnej: podnikající fyzická osoba, fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, fyzická osobě oprávněná k podnikání, atd.). Nejčastěji ji využíván pojem „podnikající fyzická osoba“. Výstižnější je ovšem „fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti“, který jasně zužuje možnou odpovědnost pouze na činnosti, které souvisejí s výkonem podnikatelské činnosti a ne například již výše zmiňované kácení dřevin rostoucích mimo les bez potřebného povolení na svém vlastním pozemku, který není využíván k podnikání, ale k bydlení této fyzické osoby.

Pojem **fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti** je přitom výkladovou komisí ministra životního prostředí vykládán extenzivně.⁵ Dle jejího názoru lze jednání fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti hodnotit jako správní delikt i tehdy, když k jednání dojde pouze v souvislosti s předmětem podnikání. Není tedy nutné, aby jednání odpovídalo předmětu podnikání, postačí, aby mezi jednáním a předmětem podnikání existovala souvislost. Podstatné je vyhodnotit, zda činnost vedla k dosažení podnikatelského zisku, byla provedena pod podnikatelským jménem a s použitím prostředků sloužících k výkonu podnikání. „Podnikající fyzická osoba“ je v praxi vykládána právě tímto způsobem a v praxi její použití nečiní žádné obtíže. Subjekty deliktní odpovědnosti – právnické a podnikající fyzické osoby - jsou v jednotlivých složkových předpisech označovány způsobem, který je uveden v následující tabulce⁶.

⁴ Srovnej s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, č.j. 7 A 38/97 nebo Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9.7.2009, čj. 7 As 17/2009-61, www.nssoud.cz.

⁵ Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 6/2005, *Věstník MŽP*, 2005, č.5. str. 57.

⁶ Tato tabulka byla inspirována tabulkou obsaženou v rigorózní práci Bálkové, V.: *Problematika správního trestání v aplikační praxi České inspekce životního prostředí, 2010-2011*, str. 42. Tato tabulka byla doplněna a aktualizovaná ke dni 2.12.2012.

<i>Zákon</i>	<i>Označení subjektů odpovědných za správní delikty</i>
zákon o ochraně přírody	právnícká osoba a fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti
zákon o vodách	právnícká nebo podnikající fyzická osoba
zákon o ovzduší	právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba
zákon o lesích	tomu, kdo; vlastník lesa; jiná osoba, která se dopustí zákonem vymezeného jednání
zákon o ochraně zemědělského půdního fondu	právnícká osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání
zákon o ČIŽP	právnícká nebo fyzická osoba
zákon o odpadech	fyzická osoba oprávněná k podnikání nebo právnícká osoba
zákon o obalech	právnícká nebo podnikající fyzická osoba
zákon o chemických látkách	výrobce, dovozce, zhotovitel, první příjemce, distributor, dodavatel, následný uživatel, osoba, která provádí zkoušení nebezpečných vlastností látek nebo přípravků
zákon o CITES	právnícká nebo podnikající fyzická osoba
zákon o zoologických zahradách	Kdo
zákon o GMO	tomu, kdo; právnícká osoba nebo fyzická osoba oprávněná podle tohoto zákona k uzavřenému nakládání
zákon o biocidních přípravcích	právnícká nebo podnikající fyzická osoba, držitel povolení k uvedení biocidního přípravku na trh, držitel dočasného povolení k uvedení biocidního přípravku na trh
zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin	tomu, kdo
zákon o obchodování s povolenkami	provozovatel zařízení, provozovatel letadla
zákon o integrované prevenci	právnícká nebo podnikající fyzická osoba
zákon o integrovaném registru	Provozovatel

Pro účely tohoto příspěvku je podstatné, že díky neexistující komplexní úpravě správního trestání není ***blíže upravena součinnost subjektů***. Tedy situace, kdy se na trestném činu podílí více spolupachatelů nebo vedle pachatele i jiné osoby, zejména tím, že trestný čin pachatele nebo spolupachatelů úmyslně vyvolávají, nebo takový čin usnadňují, nebo tím, že pachateli usnadňují uniknout

trestnímu stíhání nebo trestu.⁷ V zásadě proto každá z odpovědných osob odpovídá za své protiprávní jednání samostatně.⁸ Absence obecného úpravy trestní součinnosti tak způsobuje nemožnost zohlednění skutečnosti, že se na jejich spáchání mohlo různým způsobem podílet vícero osob. Viz například následující konstatování „Důvodem existence sporné právní otázky, tedy zda je odpovědný „ten, kdo držel pilu“ (resp. jiné deliktně významné jednání vlastním jménem fakticky provedl – zhotovitel díla), nebo „ten, kdo deliktně významné jednání inicioval“ (zadavatel díla), případně oba, je absence trestnosti účastenství (organizátorství, návod, pomoc) v oblasti správního trestání (na rozdíl od trestního práva).“⁹ Zákony navíc ve většině případů neobsahují skutkovou podstatu správního deliktu, který by dopadal přímo na jednání zadavatele prací.¹⁰

Odpovědný subjekt se proto v praxi tradičně určuje tak, že **odpovídá ta osoba, která jednání vlastním jménem fakticky provedla** (tedy zhotovitel díla, „ten, kdo držel pilu“), zatímco vyvození deliktní odpovědnosti vůči zadavateli činnosti bylo vnímáno jako problematické. Tuto aplikační praxi potvrzují i komentáře k zákonům: „s podmínkami založení odpovědnosti také souvisí často diskutovaná otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Na tuto otázku nelze dát jednoduchou a jednoznačnou odpověď. V obecné rovině lze říci, že výše uvedené podmínky pro založení sankční odpovědnosti v převážné většině případů splňuje ten subjekt, které na základě objednávky koná a fakticky částí přírody svou činností poškodí. V jednotlivých konkrétních případech je možné se zabývat i otázkou odpovědnosti objednatele, zda i jeho jednání nenaplňuje skutkové znaky deliktu.“¹¹ Podmínky pro možnou odpovědnost objednatele však komentář dále nespecifikuje.

Jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, **veřejnoprávní objektivní odpovědnost nelze vyloučit soukromoprávní dohodou**

⁷ Jelínek, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. Praha : Linde, 2005. s. 281. ISBN 80-86861-67-8.

⁸ Hrůšová, K; Molek, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 12. s. 454.

⁹ Jelínková, J. Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny – vývoj názorů a aplikační praxe. In: *Ochrana přírody*, 2009, č. 4, s. 15.

¹⁰ Spíše výjimečným případem, kdy takovou skutkovou podstatu obsahuje, je např. nesplnění ohlašovací povinnosti určené zákonem (§ 87 odst. 1 písm. e), § 88 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb.)

¹¹ Miko, L. a Borovičková, H. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, Praha: C. H. Beck, 2007, 2. vydání, str. 331-332

(typicky smlouvou o dílo)¹². Obdobně se vyjadřuje i právní teorie: „Důsledky porušení závazkového vztahu je možné řešit pouze z hlediska úpravy odpovědnosti plynoucí ze smluvního vztahu. Nelze je hodnotit ve správním řízení a nejsou způsobilé mít v řízení o uložení sankce právní důsledky. Za odpovědného je tedy orgány ochrany životního prostředí považován „ten, kdo drží pilu“.“¹³ Soudy dokonce dovozují odpovědnost zhotovitele v případech, kdy objednatelem činnosti byla obec: „žalobce, jakožto fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona, jehož předmětem podnikání je mimo jiné činnost související s pěstováním lesa a těžbou dřeva, by si měl být vědom povinností a zejména pak povolení, jež si musí jako odpovědná osoba opatřit nebo mít k dispozici a v případě, že tak neučiní a nesplní tak své povinnosti, musí za toto své jednání nést odpovědnost. Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného konstatuje, že shora zmíněný nekompetentní postup orgánů Obce Rudíkov a Obce Vlčatín je nezbytné zohlednit z hlediska výše uložené pokuty, a nikoliv z hlediska posouzení samotného naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.“¹⁴

Na druhou stranu existují i velmi výjimečné případy, kdy je **připouštěna odpovědnost i jiných osob, než přímo realizátora**, a to například zadavatele jednajícího prostřednictvím „externího“ zaměstnance.¹⁵ Případně soudy možnou odpovědnost dalších subjektů alespoň připouštějí: „Žalobce sice ořez stromů neprováděl sám, ale několik podnikatelských subjektů na základě smlouvy o dílo s ním uzavřených, u nich zřejmě bylo také namístě uvažovat o jejich odpovědnosti..., nelze však pojmově vyloučit i odpovědnost zadavatele prací, tj. žalobce. Žalovaný dovozoval odpovědnost žalobce z toho, že ořez stromů byl prováděn dle jeho požadavků a za metodického dohledu jeho pracovníků (to žalobce potvrdil) a při předávání práce nebyly ze strany žalobce vzneseny jakékoliv

¹² Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, č. j. 6 A 197/93 - 18; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 1999, č. j. 3 A 23/98 - 17 či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 - 23.

¹³ Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: České právo životního prostředí, roč. 2004, č. 2, s. 53.

¹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008 - 73, www.nssoud.cz.

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 64, www.nssoud.cz.

připomínky“¹⁶ A soudy pak i vyžadují odstranění pochybností ohledně určení sankčně odpovědného subjektu.¹⁷

Otázka však zní, zda je toto **určení spravedlivé a zda je nejlepším možným** naplnění v úvodu zmiňovaných funkcí správního trestání. V některých případech by bylo jistě vhodnější i odlišné určení odpovědného subjektu mezi zadavatelem a zhotovitelem daného díla či činnosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje, aby v případě, kdy zákonodárce přijme úpravu, jež nevede k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, byla dána přednost takovému výkladu dotčené právní normy, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.¹⁸ Při výkladu většiny zákonů v oblasti životního prostředí (viz i tabulka z rozбором odpovědných subjektů) však nelze dojít k dvojímu možnému výkladu. Naopak jediným možným výkladem je přičítání odpovědnosti subjektu – zhotoviteli. Opačný výklad by většinou vedl k nezákonnému rozšiřování deliktně odpovědných osob a k rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou in dubio pro mitius.

4. ZÁVĚREM

Předpokladem prosazování a fungování práva nejen v oblasti práva životního prostředí je precizní vymezení a stanovení primární povinnosti v zákoně a následné **přesné zakotvení deliktů odpovědnosti**.¹⁹ Nejen doktrína, ale i judikatura však zastává názor, že

¹⁶ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 234/96-35 ze dne 25. 1. 1999.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č.j. 7 A 156/2000 – 54, www.nssoud.cz. „*Pokutu jako správní sankci lze totiž uložit jen tomu z více v úvahu přicházejících subjektů správního práva, který se v citovaném ustanovení popsaného protiprávního jednání dopustil..... Aniž by správní orgán odstranil pochybnosti existující o sankční odpovědnosti za poškození dvou kusů platanů, uložil pokutu jen žalobci.... Žalovaný neodstranil pochybnosti vztahující se k otázce, jménem které právnické osoby byl konkrétní k poškození směřující úkon vykonáván. K poškození došlo totiž i při výkonu podnikatelské činnosti firmy S. a pochybnosti o její sankční odpovědnosti nemohou být bez dalšího pokládány za odstraněné pouhým prohlášením zástupců této firmy, že se zřikají odpovědnosti za vzniklou škodu, protože výkopové práce byly prováděny pod dohledem stavbyvedoucího, tedy pracovníka žalobce.*“

¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 – 90, publ. pod č. 360/2004 Sb. NSS.

¹⁹ Srov. Damohorský, M. K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Životní prostředí a právo. In: AUC Iuridica, roč. 1999, č. 3-4, s. 50.

právní úprava odpovědnosti v oblasti životního prostředí je **problematická a nenaplnuje své základní funkce**. Porušení některých hmotněprávních norem nenachází svůj odraz v normách sankčních. A především rozhraničení odpovědnosti v případech, kdy lze uvažovat o více osobách jako pachatelích správního deliktu, např. v dodavatelských vztazích, je nejasné.²⁰

Tato pochybení v úpravě odpovědnosti vedou k neefektivní ochraně životního prostředí a nespravedlivému rozložení odpovědnosti mezi potencionálně odpovědné subjekty. Tato pochybení navíc nejsou překonatelná soudním výkladem ani aplikační praxí. K vyššímu preventivnímu působení práva i k řešení těchto nedostatků je tedy nezbytné **přijetí komplexní úpravy odpovědnosti ve správním trestání**. Tato úprava by měla mimo jiné obsahovat i úpravu trestní součinnosti a v jejím rámci pak i úpravu odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila.

Spoléhání se na řešení v rámci trestní odpovědnosti právnických osob není v praxi efektivní ze dvou důvodů. Zaprvé, trestní odpovědnost právnických osob se zatím v praxi ani jednou nepoužila, což může být způsobeno i krátkou účinností úpravy. Na druhou stranu tento stav vzbuzuje pochybnosti o budoucím využívání úpravy. Za druhé, většina protiprávních jednání s negativním vlivem na životním prostředí nedosahuje svou nebezpečností limitů trestní odpovědnosti a bude i nadále řešeno správním trestáním.

Literature:

Bálková, V.: Problematika správního trestání v aplikační praxi České inspekce životního prostředí, 2010-2011, str. 42.

Damohorský, M. K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Životní prostředí a právo. In: AUC Iuridica, roč. 1999, č. 3-4, s. 50.

Hrůšová, K; Molek, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. Soudní rozhledy. 2009, č. 12. s. 454.

Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. Praha : Linde, 2005. s. 281. ISBN 80-86861-67-8.

Jelínková, J. Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny – vývoj názorů a aplikační praxe. In: Ochrana přírody, 2009, č. 4, s. 15.

²⁰ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2011, č.j. 1 As 86/2011 – 50, viz www.nssoud.cz.

Langrová, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: České právo životního prostředí, roč. 2004, č. 2, s. 53.

Miko, L. a Borovičková, H. Zákon o ochraně přírody a krajiny, Praha: C. H. Beck, 2007, 2. vydání, str. 331-332.

Pekárek, M.: Komu uložit sankci za nedovolené skácení stromu, Správní právo 5/1998, str. 257-260, Praha.

Průcha, P. Správní právo obecná část. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 385, ISBN 978-80-7239-207-0.

Průcha, P.; Pomahač, R. Lexikon - Správní právo. 1. vyd. Ostrava : Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002. s. 517.

Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 6/2005, Věstník MŽP, 2005, č.5. str. 57.

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, č. j. 6 A 197/93 – 18

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 – 23

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, č.j. 7 A 38/97

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 1999, č. j. 3 A 23/98 - 17

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, č.j. 6 A 234/96-35

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č.j. 7 A 156/2000 – 54

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 – 90

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j.9 As 26/2008 – 73

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 – 64

rozsudek Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9.7.2009, čj. 7 As 17/2009-61

Contact – email

Humlic.prf@gmail.com

(NE)DOSTATEČNÝ ROZSAH PALETY SANKCÍ PRO DISCIPLINÁRNÍ ŘÍZENÍ NA VEŘEJNÝCH VYSOKÝCH ŠKOLÁCH?

IVO KEISLER

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou disciplinárního řízení na veřejných vysokých školách, přesněji úvahami nad dostatečností palety sankcí, které zákon vysokým školám umožňuje při provinění udělit. Mimo nástinu historického kontextu a zhodnocení současné situace autor článku uvádí návrhy na možnou změnu právní úpravy dotyčných sankcí, které jsou především námětem k odborné diskusi. Autor příspěvku je studentem právnické fakulty Masarykovy univerzity, a zároveň členem disciplinární komise tamtéž, a čerpá tedy mimo jiné i z vlastních zkušeností.

Key words in original language

Disciplinární řízení, veřejná vysoká škola, sankce za disciplinární přestupek, správní trestání

Abstract

This paper deals with the issue of public college and university disciplinary proceeding, more specifically contemplates the sufficiency of the range of sanctions that the law allows colleges and universities to apply for misdemeanours. In addition to outlining the historical context and evaluating the present state of affairs, the author also lists a number of suggestions with regards to possible changes of legal regulations of the sanctions in question. These suggestions are mainly topics for an expert discussion. The author of the paper is a student of the Faculty of Law at Masaryk University and is also a member of its Disciplinary Commission and therefore draws also on his own experience.

Key words

Disciplinary proceeding, public university, the penalty for a disciplinary offense, administrative punishment

1. ÚVOD

Disciplinární trestání jako takové je správním trestáním svého druhu, pohybující se na okraji této právní sféry, se spoustou specifík oproti jejímu hlavnímu proudu. Začneme třemi citáty, které se mu věnují: "Disciplinární odpovědnost je výrazem potřeby zajistit dodržování předepsaných pravidel v relativně ucelených a stabilizovaných soustavách. Tato odpovědnost se tak vztahuje na porušování

vnitroorganizačních vztahů, a právní formy nabývá, jde-li o organizační vztahy upravené právem",¹ "Správní disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která je ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajících právě z tohoto služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu"² a "Objektem veřejného disciplinárního deliktu je pořádek - kázeň, disciplína ve vnitřních vztazích zmíněné organizace."³ Samotné tyto definice napovídají, že na rozdíl od jiných sfér správního trestání nemůžeme počítat s příliš vysokým stupněm jednotnosti úpravy, co se týká skutkových podstat disciplinárních deliktů, sankcí, tak i samotného průběhu řízení, naopak funguje zde značná individualita, lišící se organizaci od organizace. Samozřejmě zde nepotkáme ani plošnou působnost, jako např. u přestupků.

Unikátem je samozřejmě i disciplinární trestání na veřejných vysokých školách, tedy řízení o tzv. deliktech žáků a studentů.⁴ Zákon č. 111/1998 Sb. (dále jen "ZVŠ") poskytuje poměrně kusou úpravu jak po stránce hmotné, tak procesní, která je dána k dotvoření samotným vysokým školám v jejich disciplinárních řádech, jež jsou povinny přijmout.⁵ Hodí se podotknout, že obecné správní předpisy se na průběh řízení použijí jen na základě principu subsidiarity.⁶ Předně zde neplatí v plné síle zásada "nullum crimen"⁷ sine lege, a velká část skutkových podstat je upravena na základě "pouhého" zákonného zmocnění.⁸ Naopak právní jistotu na druhé straně podpírá vcelku důsledně dodržovaná zásada "nulla poena sine lege". Jsou to však zákonem stanovené sankce, od nichž se veřejná vysoká škola logicky nemůže odchýlit, které se dnes mohou zdát být jistou překážkou, především v relativně malém manévrovacím prostoru, který tak pro

¹ Průcha, P.: Správní právo, obecná část. Brno : Doplněk, 2012. s. 410. Srov. Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998. s. 35.

² Hendrych, D., a kol.: Správní právo, obecná část. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 445.

³ Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha : C. H. Beck, 2010. s. 129.

⁴ Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha : C. H. Beck, 2010. s. 137.

⁵ § 17 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

⁶ Srov. Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha : C. H. Beck, 2010. s. 137.

⁷ Zde by se spíše hodilo užití pojmu "delictum", leč narazil jsem i na odbornou literaturu operující přímo s pojmem "crimen" (přesněji viz Hrozinková, E.; Fiala, Z.: Správní právo hmotné, Obecná část. Praha : Leges, 2010. s. 168.)

⁸ Obsažené v současné době v druhé části § 64 zákona č. 111/1998 Sb.

trestání vzniká, a s tím spojené otázky jednak spravedlivosti či nespravedlivosti uloženého trestu, a dále především jeho faktické účinnosti, respektive faktickému naplnění účelu, k němuž je uložen.

2. HISTORICKÝ EXKURS

Pro ilustraci širšího kontextu a vývoje, jež spěl až k současnému stavu, nahlédneme zprvu do historie. Disciplinární pravomoc veřejných vysokých škol, tedy možnost realizovat v zákonných mezích správní trestání zpravidla nad vybranými členy této zájmové samosprávy,⁹ je jednou z nejstarších a zajisté také nejvýznamnějších akademických pravomocí, jež vysokým školám bývala, a stále je státem udělována. Při pohledu do minulosti narazíme v různých dobách na různé stupně rozsahu této pravomoci, obecně korespondující se stupni rozsahu jak formální, tak materiální svobodné samosprávy veřejných vysokých škol. Ve středověku, tedy v dobách počátků a prvotního rozvoje vysokých učení, fungovala univerzita jako suverénní entita, jejíž členové byli často de facto vyňati z pravomoci soudů a jiných orgánů veřejné moci podléhajících státu,¹⁰ a to i v případech páčání trestných činů, vyjma snad případů kdy byli univerzitou vydáni. Ta byla pak vybavena vlastním orgánem rozhodujícím o právech a povinnostech členů její obce, který se více než čemukoliv jinému podobal soudu, a můžeme tak hovořit dokonce o soudní pravomoci svěřené právě vysoké škole.¹¹

Postupem času došlo logicky k redukci takto širokých pravomocí,¹² a akademických svobod obecně, paradoxně dokonce i pod úroveň, na které se nacházejí nyní.¹³ Nicméně nadále vysokým školám zůstala zachována možnost rozhodovat o sankčním postihu těch či oněch

⁹ Jak současná účinná právní úprava, tak zákony upravující vysoké školství v minulosti (alespoň od roku 1950), pojednává pouze o disciplinární odpovědnosti studentů, a nikoliv již členů akademické obce. Na druhou stranu na akademické pracovníky se vztahuje odpovědnost pracovněprávní, která v dané situaci může sloužit podobně, a tak se zavedení disciplinární odpovědnosti těchto osob může jevit do jisté míry jako nadbytečné.

¹⁰ V rámci zjednodušení pomeňme fakt, že v oněch dobách nemůžeme ještě hovořit o existenci států, jak je známe dnes, a rovněž také jejich orgánů. Detailní rozbor této problematiky by spíše spadl do oboru právních dějin, a proto se jím v tomto příspěvku zabývat nebudu.

¹¹ Koudelka, Z.: Samospráva. Praha : Linde, 2007. s. 363.

¹² Většinou docela logicky, neboť např. výkon soudnictví nad všemi občany bez rozdílu příslušnosti k té či oné skupině má dle současně konsensuálně přijímaných principů náležet pouze státu

¹³ Režim, ve kterém fungovaly vysoké školy v období účinnosti zákonů č. 58/1950 Sb., č. 19/1966 Sb. a 39/1980 Sb., byl pod přísnou centralizovanou správou státu, tedy v podstatě opačný v porovnání s režimem porevolučním (zákony č. 172/1990 Sb. a 111/1998 Sb.) a taky režimem z dob Rakouska-Uherska zavedeným mimo jiné zákonem č. 63/1873 ř. z.

příslušníků této vysokoškolské samosprávy, tedy členů akademické obce a studentů. Pravomoc trestat tyto osoby se však omezila z rozličných soudních a správních deliktů na "pouhé" delikty disciplinární, a to ještě se stále bližším vztahem k veřejné vysoké škole samotné. Podobně si zákonodárce s akademickou samosprávou pohrál také v případě množiny subjektů, které jí v minulosti bylo, a také dnes je, umožněno disciplinárně sankcionovat. Z prapůvodní osobní působnosti vztahující se na všechny členy, tedy jak příslušníky akademické obce, tak studenty, zůstali v moderní historii pouze studenti.¹⁴

Vyvíjely se skutkové podstaty disciplinárních deliktů, a co nás zajímá především, sankce, jež za ně mohla vysoká škola provinivším se studentům udělit. Co do skutkových podstat držely se předpisy především v období minulého režimu poměrně gumových frází,¹⁵ umožňujících v postatě jednoduché vyloučení studenta ponechané pouze na interpretaci, až libovůli, děkana dané fakulty.¹⁶ V porevolučních letech přibyla vysokým školám povinnost vytvoření vlastního disciplinárního řádu,¹⁷ což paletu skutkových podstat jednak individualizovalo, ale taky rozšířilo a specifikovalo, ve snaze předejít zvlášť orgánu, jež situaci posuzuje.

V neposlední řadě přichází vývoj sankcí, které byly vysoké školy oprávněny udělovat za výše zmíněná (někdy spíš nezmněná) provinění. Jak bylo již výše zmíněno, dnes je zvykem, že sankce pevně stanovuje zákon, nicméně ne vždy v relevantní historii můžeme tento výrok přesně zopakovat. Prvním, velmi nešťastným případem je hned zákon č. 58/1950 Sb., který úpravu jak skutkových podstat disciplinárních deliktů (což je sice běžné i dnes, ale za poněkud přísnějších podmínek), tak sankcí za ně udělovaných neobsahoval

¹⁴ Jak vyplývá z § 25 odst. 3 zákona č. 58/1950 Sb., § 11 odst. 2 zákona č. 19/1966 Sb., § 54 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb., § 26 odst. 4 zákona č. 172/1990 Sb. a § 63 a násl. zákona č. 111/1998 Sb.

¹⁵ "Porušení studijních povinností, zásad řádného chování nebo občanských povinností." (§ 11 zákona č. 19/1966 Sb.) nebo "Závažné porušení studijních nebo občanských povinností nebo pravidel socialistického soužití." (§ 54 zákona č. 39/1980 Sb.).

¹⁶ Ano, na rozdíl od dnešního modelu rozhodoval o osudu studenta pouze děkan, viz explicitně např. § 54 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb.

¹⁷ Viz § 28 odst. 2 písm. c) zákona č. 172/1990 Sb., a § 17 odst. 1 písm. h) zákona č. 111/1998 Sb.

vůbec,¹⁸ a břemeno jejich úpravy, spolu vlastně s veškerými pravidly disciplinárního řízení, přenášel na pouhé podzákonné předpisy¹⁹

Další v pořadí, zákon č. 19/1966 Sb. v sobě (v § 11) obsahoval tři možná opatření, a sice "důtku, veřejnou důtku, vyloučení ze studia". Zákon č. 39/1980 Sb. přidal v § 54 k výše zmíněnému výčtu ještě sankci "podmínečného vyloučení". Tak trochu revolucí pak byl v paletě sankcí první polistopadový zákon č. 172/1990 Sb., jenž v § 26 odst. 4 přenechával "kárná opatření" pouze na vysokou školu přijatém disciplinárním řádu, a pouze v případě sankce nejvyšší, tedy vyloučení ze studia, vyžadoval, aby porušení stanovených povinností bylo zvláště závažné.²⁰ Tento stav se může na první pohled zdát podobně právně nejistým jako v případě zákona č. 58/1950 Sb. avšak jak jsem výše uvedl, přece jen panovaly jiné podmínky než v padesátých letech, už jen pro to, že každou vysokou školu musel být přijat disciplinární řád,²¹ a případné vyloučení se tak nemohlo opírat o pouhou subjektivní interpretaci a rozmar. Oproti předešlému období obecně dostaly v roce 1990 veřejné vysoké školy více pravomocí a možností upravovat své vlastní fungování.

Jak je vidět, nemusíme chodit ani mimo "dlouhé 20. stol.",²² abychom narazili na několik poměrně variabilních předpisů, jež správní trestání na veřejných vysokých školách upravovaly a upravují. Jedno však zůstává ve všech příkladech stejné, a sice vysoké školy mohly a mohou svou vlastní činností korigovat pravidla závazná pro její členy, a při jejich porušení vyvíjet činnost sankčního charakteru, byť někdy

¹⁸ Jak praví § 25 odst. 3 zákona č. 58/1950 Sb.: "Předpisy o všeobecných právech a povinnostech studentů vydává ministr školství, věd a umění, přičemž bude pečováno o to, aby revoluční vymoženosti v péči o studenty byly rozvíjeny v souladu s potřebami a cílem lidové demokratického státu."

¹⁹ Navíc vyjma snad §§ 2 a 6 nařízení ministra školství č. 28/1957 Sb., jež okrajově zmiňuje oblasti, za něž odpovídá rektor a děkan, jsem osobně nenarazil na úpravu, která by se postupem proti provinivším se studentům nějak zabývala. Je možné, že tak byli studenti v bouřlivém období 50. let ponecháni pouze zvůli vedoucího vysoké školy či její části.

²⁰ Celkově znamenal zákon č. 172/1990 Sb. jakýsi pokus o resuscitaci akademických svobod a pravomocí, který lze asi nejlépe demonstrovat na znění § 2 odst. 3: "Zaručuje se nedotknutelnost akademické půdy vysokých škol s výjimkou případů ohrožení života, zdraví a majetku. Vstup orgánů činných v trestním řízení na akademickou půdu povoluje rektor nebo jím pověřený prorektor anebo děkan v případě důvodného podezření ze spáchání trestného činu."

²¹ § 28 odst. 2 písm. c) zákona č. 172/1990 Sb.

²² Tak trochu historiografický vtip v parafrázi na tzv. "dlouhé 19. stol.", a tak trochu faktický stav, neboť kdo z nás dnes dělá při uvažování o minulosti tlustou čáru v roce 2000?

tento výrok naplňuje pouze možnost děkana vydat rozhodnutí o sankci.²³ No a tím se v podstatě dostáváme zpět do současnosti.

3. SOUČASNÁ POZITIVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Dnes spadají veřejné vysoké školy do oblasti tzv. zájmové samosprávy a řadí se tak po bok specializovaných profesních komor, byť na tomto kupodivu zřejmě nepanuje v odborné veřejnosti úplná shoda.²⁴ Podobně jako u lékařské, advokátní, či kterékoliv jiné komory, je tak její činnost v širším slova smyslu upravena zvláštním zákonem, již zmíněným ZVŠ. Tímto zákonem jsou upraveny rovněž mantinely realizace disciplinární pravomoci, tedy disciplinárního řízení.

Dle § 64 ZVŠ se za disciplinární přestupek považuje "zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy veřejné vysoké školy a jejích součástí".²⁵ Ve zbytku je pak vysoké škole dán prostor upravit si další skutkové podstaty v disciplinárním řádu. Jelikož jsem studentem Právnické fakulty Masarykovy univerzity (dále jen "PrF MU"), zůstanu v dále uváděných příkladech na bezpečné půdě své alma mater. PrF MU ve svém disciplinárním řádu, mimo zrekapitulování § 64 ZVŠ, uvádí demonstrativně celou řadu různých předstupků, kterých se studenti mohou dopustit, jmenovitě:

"- jakoukoliv formu podvádění, opisování či neoprávněné spolupráce při plnění studijních povinností,

- vydávání cizí práce za vlastní, zvláště pak použitím části cizí práce ve vlastní práci bez náležitého odkazování nebo doslovným použitím části cizí práce bez zjevného vyznačení citace,

- odevzdání stejné či mírně pozměněné práce ke splnění různých studijních povinností bez předchozího souhlasu alespoň jednoho z vyučujících kurzu, do něhož se práce odevzdává,

- agresivní nebo nevhodné chování vůči členu akademické obce nebo zaměstnanci fakulty,

²³ Viz a contrario § 69 odst. 1 věta poslední zákona č. 111/1998 Sb.

²⁴ Viz Sládeček, V.: *Obecní správní právo*. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 301, 323. Srov. Koudelka, Z.: *Samospráva*. Praha : Linde, 2007. s. 339. a Hendrych, D., a kol.: *Správní právo, obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 167.

²⁵ V první ze zmíněných zákonných podmínek může protiprávní jednání studenta směřovat k osobám či činnostem, které s vysokou školou přímo nesouvisí, a tak jedinou souvislostí s ní je jeho členství v této jednotce zájmové samosprávy, zatímco v případě naplnění skutkové podstaty ukotvené v disciplinárním řádu se jedná zejména o delikty, které se k vysoké škole přímo vážou.

- nadměrné požívání alkoholických nápojů a jiných návykových látek v prostorách fakulty."²⁶

Samozřejmě jsem si vědom, že i v případě výše uvedené zákonné a podzákoné úpravy skutkových podstat lze nalézt celou řadu námitek a podnětů k zamyšlení, nad dokonalostí současného stavu, leč toto téma by vydalo na samostatný příspěvek. Dle mého názoru není možné zabývat se otázkou sankcí, aniž by nebyly nastíněny skutkové podstaty, za jejichž naplnění lze tyto sankce uložit, avšak blíže se již přímo jejich problematikou zabývat nebudu.

Sankce, které pak poskytuje fakultě ZVŠ ve svém § 65, jsou: "napomenutí, podmíněné vyloučení ze studia se stanovením lhůty a podmínek k osvědčení a vyloučení ze studia". Samozřejmě existuje také čtvrtá možnost, a sice spolu s výrokem o vině neudělit sankci žádnou, především v případě, že samotné projednání bylo pro studenta dostatečně poučující.²⁷ V kontextu úpravy ukotvené v zákoně č. 172/1990 Sb. v porovnání se ZVŠ je nutno konstatovat, že po letech vysoké autonomie se způsob úpravy sankcí vrátil zpět do vyjetých kolejí.

Výše, především v úvodu, bylo zmíněno, že na rozdíl od běžných právních sfér zabývajících se trestáním,²⁸ je disciplinární trestání vysoce individualistickou disciplínou. Potrestán může být pouze jedinec, který je členem nějaké organizace, a trestán je v drtivé většině případů dle předpisů, které samotná tato organizace vytvořila. Logicky se tak nabízí myšlenka, že normy vnitřních předpisů té oné organizace budou uzpůsobeny jednak charakteru činnosti, který vykonává, a dále pak charakteru jejího běžného člena, tedy jeho chování. Tomuto pak odpovídají jak skutkové podstaty deliktů, jichž se člen může dopustit, tak úprava trestů, které mu mohou být uloženy. Něco podobného bychom očekávali také u vysokoškolské samosprávy, ale bohužel není tomu tak, jak sami vidíme. ZVŠ, jak bylo doposud zmíněno možná více než je zdravé, umožňuje vysokým školám upravit si vlastní delikty, ne už pak sankce. V reálu vede tento stav k nepřilíš uspokojivým výsledkům.

Ještě než se dostanu k praktickým obtížím, rád bych na pravou míru uvedl, proč jsem již výše významně zmiňoval účel sankcí a potřebu, aby mu dostály. Dle Správněprávní teorie rozeznáváme v samotném stádiu realizace odpovědnosti tři druhy účelu, a sice preventivně výchovný, reparační a represivní.²⁹ Reparační typy sankcí v

²⁶ Čl. 2 odst. 2 vnitřního předpisu č. 8 Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Disciplinárního řádu.

²⁷ § 65 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb.

²⁸ Především trestní právo nebo správní právo trestní ve smyslu trestání přestupků.

²⁹ Průcha, P.: Správní právo, obecná část. Brno : Doplněk, 2012. s. 391.

současném ZVŠ nenajdeme, a obecně nejsou mezi vysokoškolskými sankcemi příliš obvyklé, a ani příliš neposilují účel, ke kterému by měl disciplinární postih studenta vést. Více můžeme mezi nimi nelézt už prvků represivních, avšak ani ty netvoří majoritní část, a tvrdá represe taky není primárním cílem disciplinární sankce udělené provinilému studentovi. Největší prostor teda dostávají sankce preventivně výchovné, tedy sankce, jejichž uložení je primárně "vztyčeným prstem" či někdy i "pohlavkem", jež má provinilému přinést do budoucna pokud možno co největší ponaučení o tom, že podobné věci se stávat nemají. Přece jen vysoká škola je primárně stále školou, i když stojí na vrcholu edukačního žebříčku, a studenti, kteří se stávají jejími členy, přicházejí jako dospělí a tedy již výchovou značně formované osoby. Ani disciplinární komise a děkan³⁰ veřejné vysoké školy by tak neměli býti pomyslnými katy, ale spíše vychovateli, kteří se v první řadě snaží o to, aby si potrestaný student odnesl takové ponaučení, že podobný přešlap již nezopakuje, a to pokud možno proto, že skutečně uzná nesprávnost svého jednání a ne jen díky strachu ze sankce další, a třeba přísnější. Abychom se dostali do takového ideálního stavu, je samozřejmě nutné mít k dispozici takové sankce, které skutečně ony pocity nápravy vyvolají, a to i vzhledem k individuálním vlastnostem pachatele a celého jeho případu.

4. NÁSTIN PRAKTICKÝCH OBTÍŽÍ

Nyní již k podnětu, který mě vůbec přivedl k zájmu o tuto problematiku. Logicky se bude jednat právě o příklad z činnosti Disciplinární komise PrF MU (dále jen "DK PrF MU").³¹

Jsem studentem a členem disciplinární komise na právnické fakultě, a to v období snahy o maximální možnou elektronizaci studia a života lidského vůbec. Co z toho pro mou osobu plyne? DK PrF MU se jen s malou pravděpodobností dostane do situace, ve které bude nutno zabývat se následujícími modelovými návrhy: "Student se dostavil na seminář v notně podroušeném stavu a následně usnul v poslední lavici." nebo "Student se na přednášce dostal do ostrého názorového sporu s přednášejícím, na jehož konci jej hrubě slovně inzultoval a v toku urážek místnost opustil."³² Studenti práv, ne že bych je povyšoval

³⁰ Popravdě by se ještě hodilo zmínit, že disciplinární komise a děkan fungují jako dva navzájem se brzdící a zároveň činnost se uvádějící orgány, jak praví § 69 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., což podstatně ztěžuje možnost libovolného postižení nevinného studenta.

³¹ Zaprvé jsem členem této komise. Navíc tato fakulta, na rozdíl od většiny jiných, poměrně pečlivě zveřejňuje výsledky případů projednaných v disciplinárním řízení na svých internetových stránkách, což jednak přispívá k transparentnosti, a také umožňuje případným čtenářům tohoto příspěvku ověřit si zmíněné informace a přesvědčit se, že jsem si je jako autor nevymyslel.

³² Byť obdobné delikty by si v současné době již odstupující předseda Disciplinární komise PrF MU, profesor Kratochvíl, velmi přál.

nad ostatní, k takovým činům asi nemají sklony a podobné situace se na brněnské právnické fakultě v poslední době prostě nedějí.³³

Naopak se naše disciplinární komise teprve nedávno "vyhrabala" z čerstvého zahlcení kvanty principiálně stejných plagiátorských případů,³⁴ u kterých se různil akorát rozsah cizího textu v odevzdané práci, přístup studentů k jejich situaci a oboru, který tito studenti studovali. Toto však není pouze fenoménem posledního půl roku, naopak při nahlédnutí na příslušné webové stránky³⁵ zjistíme, že za poslední tři roky se před DK PrF MU dostalo z celkového počtu dvaadvaceti projednávaných neuvěřitelných dvacet případů podezření z plagiování písemné práce, z toho se dokonce v pěti případech jednalo o plagiování prací kvalifikačních. Nejhorší situace nastala pak v horizontu posledního půl roku, kdy na DK PrF MU napadl balík devíti kauz týkajících se plagiování seminárních prací.³⁶

Základní problém tohoto balíku se týkal především vysoké míry podobnosti spáchaných deliktů, avšak provázaných velmi četnými rozdíly. Rozsah textu shodného s jinou prací, aniž by byla uvedena citace, který již lze posoudit jako plagiát, není ve vnitřních předpisech PrF MU explicitně uveden, a tak je na zvážení vyučujícího, jenž možné plagiování odhalí, a následně děkana, zda bude případ vzhledem k dalším okolnostem projednán v disciplinárním řízení, avšak obecně přijímaná tolerance činí 10%. Může tak být za plagiát označen stejně dobře text, v němž došlo k 11% shodě s jinou prací, jako text, jehož shoda dosahuje třeba 99%. Ve zmíněných případech z posledního půl roku se konkrétně rozsah pohyboval od relativně běžných 45% do stěží uvěřitelných 95%. Na druhou stranu není jediným určovatelem sankce charakter deliktu a jeho intenzita,³⁷ ale také je nutno přihlídnout ke způsobu jeho spáchání, následkům, pohnutkám studenta, dosavadnímu chování studenta, studijním výsledkům a k tomu, zda spáchání disciplinárního přestupku litoval,

³³ Na rozdíl např. od Fakulty sportovních studií a podobných fakult, jejichž studenti mají přece jen blíže k fyzickému řešení problému.

³⁴ Tedy disciplinárních deliktů dle Čl. 2 odst. 2 písm. b) vnitřního předpisu č. 8 Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Disciplinárního řádu, tedy "vydávání cizí práce za vlastní, zvláště pak použitím části cizí práce ve vlastní práci bez náležitého odkazování nebo doslovným použitím části cizí práce bez zjevného vyznačení citace."

³⁵ <<http://www.law.muni.cz/content/cs/o-fakulte/organy-fakulty/zapisy/disciplinari-komise/>> (cit. 2. 11. 2012).

³⁶ V realu jich bylo ještě o jednu víc, leč jeden ze studentů ukončil dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb. studium dříve, než mohl být jeho případ před DK PrF MU projednán, a tak logicky ani nemohlo být rozhodnuto o jeho vině, a případné sankci.

³⁷ V daném případě samozřejmě rozsah převzatého textu.

případně projevil snahu o nápravu.³⁸ I na pohled stejné či podobné delikty se tak mohou dostat ve výsledku k "ohodnocení" jinou sankcí, je-li to dle její účelnosti možné.

V tomto okamžiku nastává problém jak k provinilým studentům přistoupit. Ve výše uvedeném balíku se našly osoby, které si svou chybu uvědomily, a při jednání projevily lítost,³⁹ jistá část z nich se přiznala, a to ihned po dotazu vyučujícího na vysvětlení shody textu v jejich plněních. V některých případech byla obhajoba dokonce postavena na tvrzení, že vinou časové tísně byl odevzdán pouze nedokončený koncept práce ve snaze za každou cenu stihnout datum jejího odevzdání.⁴⁰ Byli zde však i tací, kteří zapírali svou vinu, svádějíc výsledek na omyl, nedopatření, dokonce i na fakt, že přečtením cizí práce jaksi podvědomě přijali za vlastní cizí myšlenky. V kombinaci takto rozdílných přístupů s rozdílnými rozsahy cizího textu je tak zřejmé, že před komisí stálo několik individuálních případů, či skupin podobných případů, z nichž by si každá zasloužila trochu jinou, respektive jinak tvrdou penalizaci, především proto, že pro některé bylo již značným ponaučením vědomí, že o nich rozhodovala komise a děkan v disciplinárním řízení, a naopak někteří přijali celý tento fakt s klidem, a ostentativně setrvali na svých, dle mého názoru lživých tvrzeních.

Vzhledem ke značné podobnosti samotného deliktu, a velmi chudým zákonným sankčním možnostem, dostali nakonec všichni studenti z této "vlny" stejnou sankci, a sice podmíněčné vyloučení. Takhle řečeno to vypadá velmi hezky, leč realita vyplynuvší při projednávání případu je trochu jinde. Naopak nejednou jsem ve svých úvahách v komisi narazil na významný problém, zda opravdu dotyčnému udělit stejnou sankci, jako jemu podobným, když zrovna jeho případ se z množiny svým způsobem vymykal, ať už k lepšímu či horšímu. Vždy tyto úvahy narazily na podstatnou překážku, a to sílu sankce vyšší či nižší, která by při jejich dotažení k rozhodnutí byla onomu studentovi navržena.

Rozhodně si myslím, že pouhé napomenutí, velmi slabý, neurčitý a částečně nedořešený institut,⁴¹ by rozhodně nebyl dostatečným

³⁸ Hrající roli dle Čl. 3 odst. 2 vnitřního předpisu č. 8 Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Disciplinárního řádu a § 65 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb.

³⁹ Byť často to byla spíše lítost z faktu, že se na jejich podvod přišlo, a že teď sedí před disciplinární komisí, a nikoliv lítost z toho, že se dopustili podvodu.

⁴⁰ Ne že by se jednalo o silnou polehčující okolnost, avšak alespoň z toho vyplývá, že student sice jednal vědomě podvodně, nicméně až pod tíhou nepříznivé situace.

⁴¹ Popravdě nepanuje shoda ani nad tak základní otázkou, jak má vlastně být uděleno, zda pouhým vynesením rozhodnutí a jeho následným doručením studentovi, či snad veřejným vyhlášením na úřední desce fakulty (možná by s takovou bylo myslitelné snad i veřejné vybubnování).

postihem pro tak závažný čin, jakým je podvodné vydávání cizího textu za vlastní. Udělení napomenutí bych si představoval snad jen ve výše zmíněných případech nadměrného požití alkoholu či slovní potyčky s vyučujícím. Ostatně tohoto názoru se drží i rozhodovací praxe DK PrF MU, která v těsném omezení mantinely ZVŠ jen jednou za poslední tři roky rozhodla v případě plagiování o sankci mírnější, než je podmíněčné vyloučení,⁴² a napomenutí bylo uděleno jako šafránu. Tímto však netvrdím, že podmíněčné vyloučení je jediná adekvátní sankce za to, že člověk podvádí při psaní seminární práce, avšak při současných možnostech mnoho jiného nezbyvá. Vyloučení by pak bylo snad ve všech případech až příliš silným a neúčelným trestem, neboť jednak se jednalo o pouhou seminární práci, navíc ve všech případech o první provinění doposud bezúhonných osob, a v neposlední řadě máme-li na provinilce působit výchovně, měli bychom v takto méně závažných případech nejprve "vztyčit onen varovný prst", a ne ihned "setnout hlavu".

Bohužel tak ale nastala situace, ve které část studentů dostala až neúměrně za uši s tím, že byli skoro vyloučeni z fakulty za čin, kterého litovali, a který se sami snažili také místy odčinit, a oproti nim stáli takoví, kteří dostali obyčejné podmíněčné vyloučení, takže jim jejich pokus nakonec prošel, a příště tedy už nebudou podvádět tak okatě. Přitom všichni dostali sankci stejnou. Nemohu se tak ubránit pocitu, že takto spoře nastavená paleta sankcí jednak neplní výše nastíněný výchovný účel, a navíc nevyznívá ani příliš spravedlivě. Stále víc jsem při projednávání výše uvedených případů přemýšlel nad tím, že současná úprava je po této stránce trochu nešťastná.⁴³ Výše jsem problém pojal z jednoho úhlu pohledu, a to úhlu pohledu deliktu plagiátorství, avšak dovedu si živě představit, že k obdobným potížím by mohlo dojít i při posuzování jiného z deliktů, pokud nastane obdobná situace. Nabízí se tedy otázka: "Co s tím?"

5. DE LEGE FERENDA - JAKÝM ZPŮSOBEM SANKCE UPRAVIT?

Nastínili jsme si minulost, jakou disciplinární pravomoc veřejných vysokých škol prošla v našich končinách, a prošli si stručně problémy, které ji trápí v současnosti. Zbývá jen zamyslet se nad tím, co dělat v budoucnu, jinými slovy zbývá nám asi už jen poslední třetina problematiky obsažené v příspěvku - úvahy de lege ferenda.

Model, v němž jsou sankce upraveny centrálně zákonem, si s sebou neseme už z nepříliš dávné minulosti, ale ne vždy v ní tomu tak bylo. Jednou z možných úvah, které by mohly výše popsany nepřilížit

⁴² Ve zde dostupném případě <<http://www.law.muni.cz/dokumenty/12638>> (cit. 19. 11. 2012).

⁴³ Ono disciplinární řízení dle zákona č. 111/1998 Sb. má vícero trhlín, avšak co do dopadu na studenty, a tedy i vlastně hlavního jeho účelu, je tento nedostatek asi nejpodstatnější.

vyhovující současný stav řešit, je navrácení se zpět k úpravě kterou přinášel zákon č. 172/1992 Sb. Přece jen veřejné vysoké školy již v podstatě 22 let fungují po disciplinární stránce ve stejném režimu,⁴⁴ a za tu dobu si již jistě utvořily odpovídající rozhodovací praxi a zkušenosti, díky čemuž by si mohly nejen skutkové podstaty disciplinárních deliktů, ale také sankce upravit individuálně dle svých potřeb s ohledem na charakter studentů, jež se na ně pravidelně hlásí, a deliktů, jež poté pravidelně páchají. Tato možnost s sebou nese svá pozitiva v podobě sankcí šitých na míru fakultě, či celé škole, dle faktického stavu, a tedy i vyšší míře spravedlivosti a především účinnosti takových sankcí pro jejich studenty.

Na druhou stranu s sebou tato změna nese i jistá negativa spočívající v prvé řadě v nižší míře právní jistoty, neboť studenti budou odkázáni pouze na rozmary vysokoškolské normotvorby, přičemž každá fakulta bude mít možnost upravit si paletu sankcí značně odchylně od ostatních, a lidově řečeno "kdo se v tom má potom vyznat?" Dále je zde fakt, že vcelku logicky posuzují tuto navrženou změnu optikou studenta právnické fakulty,⁴⁵ a tedy studenta, kterému nedělá problém porozumět právním otázkám a celkově se orientovat v právu a jeho zákonitostech. Bohužel oproti ostatním oborům je právo v tuzemském vysokém školství v docela podstatné menšině, a tak početně převládají fakulty, jejichž primární zaměření je někde úplně jinde, a které vlastní normotvorbu berou opravdu jen jako nucené zlo, které jim ZVŠ přikazuje provádět. Na těchto fakultách pak může docházet k potížím a chaosu při tvorbě norem a jejich aplikaci, neboť čím méně je upraveno přímo pevně v zákoně, tím více je možností, jak to provést jednoduše špatně.⁴⁶

Velmi významnou otázkou, kterou by takovýto krok vyvolal, je možná kolize svěření téměř veškeré úpravy sankcí pouze podzákonným předpisům s ústavou, přesněji s čl. 2 odst. 3⁴⁷ ústavního zákona č. 1/1993 Sb. a čl. 2 odst. 2⁴⁸ a čl. 4 odst. 1⁴⁹ Listiny základních práv a svobod. V analogicky podobných případech

⁴⁴ Myšleno tak, že již od účinnosti zákona č. 172/1990 Sb. navrhuje potrestání provinivšího se studenta disciplinární komise, a následně o něm dle tohoto návrhu rozhoduje děkan, popřípadě rektor.

⁴⁵ Navíc nejlepší právnické fakulty v ČR.

⁴⁶ Samozřejmě co se veřejného práva týče, neboť si plně uvědomují, že oproti tomu právo soukromé je postaveno na poněkud odlišných základech.

⁴⁷ "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon."

⁴⁸ "Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví."

⁴⁹ "Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."

vyrostla v minulých letech, respektive čerstvě letos judikatura Nejvyššího správního soudu, jehož současný názor by se dal shrnout zhruba následujícím způsobem: "zásada, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích znamená, že prováděcím právním předpisem sice mohou být jednotlivcům ukládány povinnosti, ovšem nikoliv povinnosti primární, tedy tyto základní povinnosti musí být stanoveny alespoň rámcově, ale přitom dostatečně jasně a určitě zákonem, který potom podzákonný právní předpis pouze upřesňuje."⁵⁰ S takto formulovaným názorem nejvyšší instance správního soudnictví, který se dá analogicky použít i na podzákonné předpisy vydávané vysokými školami, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, můžeme docela směle prohlásit, že situace, ve které je úprava sankcí v disciplinárním řízení na veřejných vysokých školách svěřena pouze právě školám, nemusí být a priori ústavně nekonformní. Ovšem je nutno dostatečně detailně zformulovat ono zákonné zmocnění, abychom třeba díky jeho přílišné širokosti a neurčitosti na skaliska neústavnosti nenarazili.⁵¹

Samozřejmě, že tato inspirace minulostí je účelná, pouze pokud nepřesáhne pomyslnou hranici roku 1990, neboť v ostatních případech by se jednalo o krok zpět, anebo alespoň změnu, která by v podstatě změnou nebyla. Pokud bychom aplikovali na vysokoškolské disciplinární řízení předpisy účinné v době minulého režimu, vedlo by to po skutkové stránce deliktu k ještě vyšší právní nejistotě, ve srovnání s výše navrženým řešením. Po stránce problému s nedostatečnou paletou sankcí bychom zůstali buď v podstatě na stejném místě, nebo se propadli do hlubších pater díky absenci sankce podmíněčného vyloučení.⁵²

Druhou možností pro budoucí změny, která se mi usídlila v hlavě, a která po přečtení výše uvedené možnosti první nejspíše přišla na mysl i dalším čtenářům, je legislativní změna, která by přímo do zákona zahrnula nové, širší možnosti sankcí, jež by veřejné vysoké školy mohly za disciplinární delikty ukládat. Pro tuto variantu i proti ní hovoří v podstatě přesně opačné důvody, než tomu bylo u varianty první. Výhodou je vysoká míra právní jistoty, neboť logicky co je v zákoně, nelze až tak jednoduše obměňovat a také je stanoveno jednotně pro všechny. Na druhou stranu se nabízí otázka, zda bude možno takovýto postup považovat za vhodné řešení současné nízké individuálnosti sankční palety, v níž spatřuji problém. Pro tento účel

⁵⁰ Viz názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřený v usnesení ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 8 As 6/2011, promítající se do rozsudku ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. 4 As 2/2011 a rozsudku ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 4 As 8/2011.

⁵¹ Ostatně tím, že bychom mohli použít úpravu relativně nedávno minulou jsem samozřejmě nemyslel její doslovné zkopírování, ale použití daného principu, právě s patřičnými úpravami, které by zabránily dohadům o její ústavnosti.

⁵² § 11 zákona č. 19/1966 Sb.

by musel být počet sankcí značně vysoký a je otázkou, zda by takový záměr vůbec prošel strastiplným legislativním procesem.

Vzhledem k výše uvedenému, ve spojení s individualistickým charakterem disciplinárního trestání,⁵³ bych se spíše klonil k uvolnění rukou samotným školám, než k rozšíření o nové normy. Za zvážení ale stojí, zda v takovém případě není vhodné uvést někde seznam sankcí, které veřejné vysoké školy mohou v disciplinárním řízení udělit, v nějakém pramenu, např. metodickém pokynu, aby příslušné subjekty nebyly úplně jen hozeny do vody s cílem naučit se nějak plavat. Přece jen jak jsme si už řekli, u většiny škol a jejich fakult to tak může přinést obtíže.

Samozřejmě vždy se naskytá i možnost třetí, a sice nedělat nic, a před navrhovatelem změn si obhájit, proč je právě současný stav nejlepší, jaký může existovat, nebo alespoň lepší, než novinky, se kterými přišel. Kdybych se však chtěl vydat touto cestou, byl by tento příspěvek asi kratší, a rozhodně by definitivně ztratilo význam jej psát.

První dvě varianty mají přes své zásadní rozdíly jedno podstatné společné, a sice pro jejich realizaci je nutné přijít zároveň s návrhy nových sankcí, které by zaplnily současné poněkud ementálové spektrum, jinak bychom se ani o změnách nemuseli bavit. Samozřejmě, pokud chceme dosáhnout širší palety sankcí v disciplinárním řízení, a zároveň k dosažení tohoto stavu vynaložit co nejméně úsilí, můžeme jednoduše do § 65 odst. 1 ZVŠ vložit slůvko "zejména", čím zdemonstrativně stávající taxativní výčet, a praxe už se vypořádá se zbytkem.⁵⁴ Při plánování změn, i při uvažování o nich, však nelze postupovat takto lehkovážně, a tak zbytek příspěvku budu věnovat úvaze nad možnostmi nových sankcí, které by do těch či oněch předpisů bylo možno vtělit právě za účelem větší rozmanitosti a s tím i spravedlivosti a účinnosti. K tomuto účelu zde máme pár zdrojů inspirace, a to především ostatní subjekty zájmové samosprávy, které existují v ČR, dále pak zahraniční vysoké školy, a samozřejmě často pomůže i vlastní fantazie.

6. DE LEGE FERENDA - JAKÉ SANKCE SE NABÍZEJÍ?

Začněme opět od "hvězdných" teoretických výšin. Správněprávní teorie se na problematiku sankcí v disciplinárním řízení dívá jednoznačně a rozeznává sankce morálního charakteru (napomenutí, důtka), sankce peněžité (snížení platu, pokuta), sankce degradační (snížení hodnosti apod.) a sankce vedoucí ke ztrátě služebního či

⁵³ Navíc ve spojení s mým zaměřením na použití individuálního řešení tam, kde tento postup nepřináší očividně záporné následky, což v této situaci neočekávám.

⁵⁴ Věřím, že v kontextu výše zmíněného čtenář pochopí, že tato věta je nadsázkou, dokonce až pokusem o vtip.

členského poměru.⁵⁵ ZVŠ však vysokým školám dává do vínku pouze dva z těchto typů, a sice sankce morální (napomenutí) a sankce ztrátou členství. Nutno dodat, že snížení hodnosti by se na veřejné vysoké škole realizovalo docela obtížně, avšak jistá podoba finanční sankce by již tak nereálná být nemusela a rozhodně by se o ní dalo uvažovat. Prvním zdrojem inspirace je tedy už samotná teorie.

Oproti vysokým školám, které tuto možnost zatím nijak reflektovat nemohou, používají naopak jiné subjekty zájmové samosprávy, např. Česká lékařská komora⁵⁶ a Česká advokátní komora⁵⁷ finanční sankce jako integrální součást své sankční palety již od svého zřízení, a to přesněji finanční sankci ve formě pokuty. Samozřejmě je nutno zvažovat také rozdílný charakter těchto samosprávných komor, na rozdíl od veřejných vysokých škol sdružují aktivní výdělečně činné osoby, avšak nahlédneme-li namátkou do disciplinárních řádů zahraničních vysokých škol,⁵⁸ dospějeme k závěru, že sankce mající finanční charakter nejsou nijak výjimečné, ba právě naopak.⁵⁹

Pokud se řekne finanční sankce, jako první nás všechny napadne pokuta.⁶⁰ Co do úvah o ní se nabízí dvě možnosti, a sice možnost jejího samostatného udělení, či možnost udělení spolu s jiným potrestáním, anebo možnost kombinovaná. Osobně se mi nejvíce zamlouvá možnost poslední, neboť bylo by možné jen pouhým "přidáním" pokuty jak samostatně udělitelné, tak kombinovatelné se stávajícími sankcemi vytvoření hned šestice méně příkře odstupňovaných sankcí: pokuta, napomenutí (s možností pokuty), podmíněčné vyloučení (s možností pokuty) a vyloučení. Pouhá jedna nová sankční možnost by tak značně rozšířila možnosti trestání za co nejvyšší účelností. Na druhou stranu cest, jak paletu sankcí obohatit, je tolik, že by byl až hřích zůstat pouze u této.

⁵⁵ Hendrych, D., a kol.: Správní právo, obecná část. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 456.

⁵⁶ § 13 odst. 3 písm. b) a § 18 odst. 3 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb.

⁵⁷ § 32 odst. 3 písm. c) a odst. 4 písm. c) zákona č. 85/1996 Sb.

⁵⁸ Jako příklad uvádím hezky zpracovaný Code of Discipline and Code of Conduct of Dublin city university dostupný z <http://www.dcu.ie/info/regulations/pdf/discipline.pdf> (cit 20. 11. 2012), a dostupný z <http://www.docs.sasg.ed.ac.uk/AcademicServices/Discipline/CodeofDiscipline.pdf> (cit 20. 11. 2012).

⁵⁹ Celkově při onom pohledu do zahraničních disciplinárních řádů zjistíme, že školy si jednak upravují své sankce samy, a také že počet oněch sankcí je oproti strohé úpravě v ZVŠ značně vyšší.

⁶⁰ Ono ani není divu, když odborná literatura jako primární definici uvádí, že v případě pokuty jde o "sankci peněžitě povahy". (Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998. s. 182).

Nemusí však vždy jít jen o pokutu, aby měla sankce účinek na peněženku provinilých, a tedy i daleko účelnější dopad pro některé z nich. Veřejné vysoké školy umožňují studentům nejen získání vzdělání, ale úspěšnějším i formálně odpovídajícího akademického titulu. Jednou z možností jak "profitovat" ze studia na veřejné vysoké škole je obdržení stipendia, pokud dojde ke splnění potřebných podmínek.⁶¹ Nabízí se tak otázka, jestli by nebylo záhodno uvažovat o sankcích postihujících studenty právě v oblasti stipendií. Způsoby jsou v podstatě dva, a to buď povinnost navrátit stipendium u studenta, který je již obdržel, a ztráta možnosti v budoucnu stipendium získat, a to buď na stanovenou dobu (třeba v průběhu zkušební doby stanovené při udělení podmíněného vyloučení) nebo až do konce studia. Opět bych byl pro ukotvení obou těchto možností, a to rovněž jako výše u pokut, s možností kombinace s jinými sankcemi, opět ve sledování co nejvyšší variabilnosti. Nic však nefunguje bez problémů, a také při uvedení tohoto návrhu do praxe mohou nastat potíže, především spočívající v jisté nerovnosti postihovaných subjektů. Ruku na srdce, největší procento udělených stipendií jsou stipendia ubytovací, jejichž odebrání by postihlo pouze studenty, kteří nebydlí v místě svého studia, a docházelo by tak k faktické diskriminaci.

Další z finančních sankcí, které mně přišly na mysl, je sankce nepřilíš obvyklá, a to kauce. Jednoduše by se jednalo o možnost udělit studentu povinnost odevzdat jistou finanční částku, která by se mu po uplynutí stanovené zkušební doby vrátila, případně nevrátila, nastalo-li by v ní nějaké další disciplinární provinění. Na rozdíl od výše uvedených možností bych tuhle viděl jen jako udělitelnou v kombinaci s jinou sankcí, například s podmíněčným vyloučením, či třeba i napomenutím, záleží však na tom, do jaké míry chceme hýbat s charakterem sankcí již dnes existujících. Myslím si, že takováto sankce by studenta velmi motivovala, aby v průběhu zkušebního období nespáchal žádnou další sankci, a nezpůsobil tím definitivní ztrátu své kauce.

Sankce finančního charakteru jsou sice hezké, avšak nejsou jedinými prostředky, jak dosáhnout u studenta, který se provinil disciplinárním deliktem, napravení. Asi nejzajímavější možností, na kterou jsem vůbec narazil, ať už ve zmíněných zahraničních disciplinárních řádech,⁶² tak i v odborné diskusi, je možnost udělení povinnosti vykonat veřejně prospěšné práce, předpokládám, že ve prospěch právě veřejné vysoké školy, ke které náleží. Co do výchovného účelu, tedy ponaučení, které by si student z takového trestu mohl odnést, se pohybujeme někde na horní hranici, neboť stěží bych si dokázal představit, co mi poskytne větší ponaučení, než např. povinnost týden na fakultě vytírat chodby. Samozřejmě, že by takové práce mohly

⁶¹ § 62 odst. 1 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb.

⁶² Konkrétně Code of Discipline and Code of Conduct of Dublin city university dostupný z <<http://www.dcu.ie/info/regulations/pdf/discipline.pdf>> (cit 20. 11. 2012).

nějak korespondovat s charakterem deliktu, toto by již záleželo na konkrétním rozhodnutí vysoké školy. Jak říkám, sankce by to byla velmi výchovná, na druhou stranu je otázka zda by prošla sítí čl. 9 Listiny základních práv a svobod. Pokud se však přikloníme k mírně extensivnímu výkladu, nemělo by toto ustanovení činit větší potíže. Ostatně jak jsem zmínil výše, tato sankce je v praxi jinde běžně využívána.

Nedávno se k mým uším dostala i další zajímavá možnost sankce s vysokou mírou výchovného působení, a sice sankce udělení povinnosti podrobit se školení (semináři, či jak to chceme nazývat) práce s textem těm studentům, kteří se provinili plagiováním písemné práce. Tato možnost by svůj účel nejlépe plnila v případech, kdy za plagiátorským deliktem stála nezkušenost či nevědomost studenta co se tvorby citací týče. Student se jednak opravdu naučí, jak tvořit odborný text s citacemi, kteréžto možnosti se mu ani dnes na vysoké škole příliš nedostává,⁶³ a také i samotné stanovení povinnosti vykonat takový úkon by mělo přispět k tomu, že si příště dá na citování větší pozor. Pokud by pak student na základě uznání vinným ze spáchání disciplinárního deliktu byl poslán na seminář o citování a vůbec úpravě textu, a i přesto se opět dopustil obdobného deliktu jako před tím, mohlo by toto zakládat důvod k jeho vyloučení, dokonce můžeme uvažovat o stanovení vyloučení jako jediné možné sankce, kterou mu lze v takovém případě recidivy uložit. Nechme takovýto postup k diskusi, avšak jsem toho názoru, že není neopodstatněný.

Otázkou by dále zůstalo, jestli by takové semináře měla vést sama škola, nebo jestli by měly být prováděny někde centrálně. Osobně bych se klonil ke konání takových nápravných seminářů přímo na dané veřejné vysoké škole či její fakultě. Závěrem k této možnosti ještě dodávám, že jsem opět toho názoru, aby se povinnost účasti na semináři udělovala spolu s jinou sankcí, tedy napomenutím či podmíněčným vyloučením.

Výše uvedené nejsou jediné sankce, které můžeme nalézt v již několikrát zmíněných disciplinárních řádech zahraničních univerzit, na druhou stranu se však jedná o ty z nich, které jsem uznal za použitelné v našich podmínkách a také dostatečně účelné. Např. výše několikrát citovaný Code of Discipline and Code of Conduct of Dublin city university reprezentující zde zahraniční úpravu obsahuje několik intenzit napomínajících sankcí (napomenutí, důtku a jakousi vyšší formu důtky), několik typů sankce vyloučení studenta z výuky, zákaz vstupu na univerzitní kampus nebo omezení či zákaz vstupu do knihovny. Popravdě u některých těchto sankcí mně trochu uchází jejich účel, zvláště pak u zákazu docházení na semináře nebo do

⁶³ Samozřejmě, že student za dobu svého studia napíše mnohdy desítky prací, na kterých se může v tomto směru cvičit, na druhou stranu např. na PrF MU až do letošního roku, kdy se začalo povinně vyučovat akademické psaní, bylo jedinou možností oficiální výuky v tvorbě akademického textu zaregistrování volitelného předmětu.

knihovny. Rozhodně bych proto nedoporučoval inspirování se podobnými normami.

7. ZÁVĚR

Sečteno a podtrženo: sankce, jež může studentům veřejná vysoká škola skrze svou disciplinární komisi a děkana udělit, jsou nedostačující, a sankce tak dle mého názoru nedosahují kýženého účelu, především výchovného. Nic není ideální, ale abychom se k ideálu palety sankcí, která by poskytovala natolik rozmanitou množinu sankcí, že by bylo možné vybrat onu jednu vhodnou, či kombinaci vhodných, pro každý případ, jež by byl v disciplinárním řízení projednáván, je potřeba zamyslet se nad změnami, které by v současné úpravě měly nastat. Právě tímto zamyšlením byl, a vlastně stále je tento příspěvek. Jsem si vědom, že takovéto téma by si zasloužilo hlubší rešerši jak v rozhodovací činnosti veřejných vysokých škol, tak v pramenech klíčových pro úvahy *de lege ferenda*, tedy převážně v zahraničních pramenech. Na druhou stranu se jedná o příspěvek podnícený především vlastní zkušeností, a z vlastních zkušeností čerpající, který, jak bylo řečeno již v abstraktu, má spíše podnítit diskusi, než okamžitě přinést spásné řešení. Nicméně dané problematice se hodlám dále věnovat, takže se třeba v budoucnu dočkáme jasnějších výsledků.

Literature:

- Hendrych, D., a kol.: Správní právo, obecná část. Praha : C. H. Beck, 2012. s. 792. ISBN 978-80-7179-254-3.
- Hrozinková, E.; Fiala, Z.: Správní právo hmotné, Obecná část. Praha : Leges, 2010. s. 207. ISBN 978-80-87919-55-4.
- Koudelka, Z.: Samospráva. Praha : Linde, 2007. s. 399. ISBN 978-80-7201-665-5
- Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha : C. H. Beck, 2010. s. 226. ISBN 970-80-7400-357-8.
- Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998. s. 420. ISBN 80-210-2002-4.
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část. Brno : Doplněk, 2012. s. 427. ISBN 978-80-7239-281-0.
- Sládeček, V.: Obecní správní právo. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 464. ISBN 987-80-7357-382-9.

Contact – email

ikeisler@llp.cz, 348049@muni.cz

Budeme moci zadržet pachatele přestupku?

PETR KOLMAN¹

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract

This article is from the area of Administrative Criminal Law. Author criticizes the legal situation in the Czech Republic can not detain an offender until the arrival of police.

Author suggests that the forthcoming changes to legislation in the field of administrative offenses remembered and opportunity for citizens to hold perpetrators of selected offenses. He believes that it is definitely a group of offenses against property, the offenses against public order and offenses against civil unions.

Key words

Administrative law, Detention of an offender, Public law

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Hlavní motivací k napsání následujícího konferenčního příspěvku, zaměřeného spíše na právní praxi než do sektoru teorie je poukázání na jeden důležitý problém, který trápí nejen autora tohoto textu, ale i řadu adresátů právních norem.

Mnoho neprávnicků si pod pojmem přestupek nesprávně představuje jen dopravní přestupky, ale je jím taktéž řada skutků, kterými *delikventi* otravují normálním lidem a jejich rodinám život.

Přestupkem se ve správním právu trestním rozumí zaviněné jednání, jenž porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek *expresis verbis* označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o tzv. jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Toto pojmové vymezení přestupku je založeno na kombinaci materiálního a formálního vymezení. Přestupkem tedy může být jen nedovolený, protiprávní čin.²

Přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným (!) způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem nebo jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo

¹ Text vychází z právního stavu k 30.9.2012

² Viz. blíže např. Hendrych D. a kol: Právnický slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha

možno v dané situaci odvrátit jinak. Např. muž poživší dvě malá jedenáctistupňová piva, odvázející v akutním případě z hůře dostupné lesní samoty těhotnou manželku do nemocnice, z právního hlediska nepáchá přestupek, byť jinak by jeho jednání přestupkem bylo. Vždy je zde ovšem nutné dbát zásady přiměřenosti, což bývá v praxi nepochybně leckdy problém.

2. ZADRŽENÍ PACHATELE PŘESTUPKU

Hlavní část mého textu: dovolil bych si zde představit jeden důležitý návrh na legislativní změnu. Nyní platí, že můžete, přiměřeným způsobem zadržet pachatele trestného činu do příjezdu policie – viz ustanovení § 76 odst. 2 trestního řádu: *Osobní svobodu osoby, která byla přistižena při trestném činu nebo bezprostředně poté, smí omezit kdokoli, pokud je to nutné ke zjištění její totožnosti, k zamezení útěku nebo k zajištění důkazů. Je však povinen tuto osobu předat ihned policejnímu orgánu; příslušníka ozbrojených sil může též předat nejbližšímu útvaru ozbrojených sil nebo správci posádky. Nelze-li takovou osobu ihned předat, je třeba některému z uvedených orgánů omezení osobní svobody bez odkladu oznámit.*³ U přestupků ovšem obdobná právní úprava de lege lata neplatí!

Což veřejnost leckdy neví, ale žel toho zneužívají různí delikventi. Dnes je možno sice na linku 158 oznámit přestupek, ale jako svědek či poškozený nesmíte legálně pachatele zadržet, toto oprávnění nyní občan (nepolicista) nemá! A jak tušíme, výtržník či jiný přestupník málokdy vyčká dobrovolně do příjezdu Policie ČR. Ale jak veřejná moc poté účinně zjistí totožnost pachatele?

Proč je to tak upraveno? Mám za to, že tato situace je parciálně důsledkem právně-historické geneze – před rokem 1990 (tedy před účinností dnešního přestupkového zákona) byly určité stávající přestupky (kupř. majetkové), kvalifikovány jako tzv. přečiny. A na přečiny se v citované době též procesně vztahoval trestní řád, tedy i výše zmíněné ustanovení § 76 odst. 2 tr. řádu. Poté co se citované delikty staly s účinností zákona č. 200/1990, o přestupcích ryzími přestupky (nikoliv tedy přečiny či trest. činy), odpadla u nich i možnost takového zadržení nepolicistou.⁴

Naštěstí aplikační praxe – co vím neformální cestou od policistů – toto jednání, pokud není zcela nepřiměřené situaci, je orgány činnými v trestním řízení většinou tolerováno s tím, že se aktivní občan mohl domnívat (nezapomínejme, že je to neprofesionál navíc ve stresové situaci), že jde o trestný čin a pachatele zadržoval tedy legálně. Nad rámec tohoto textu uvádím, že jistou oporu pro zadržení pachatele možno hledat i v občansko-právních předpisech – např. když Vám chce odejít z Vaší rodinné restaurace host bez placení a spáchal škodu menší než 5000 Kč – což je většina případů. Citovanou možnost

³ Cit.. ustanov. § 76 odst. 2 trestního řádu

⁴ K obdobnému závěru dochází i policejní pedagog V. Klapal in: Zadržení u přestupku, <http://vtklapal.blogspot.com/2012/03/ad-zadrzeni-u-prestupku.html#!/2012/03/ad-zadrzeni-u-prestupku.html>

zadržení pachatele mj. konstatoval i Nejvyšší správní soud. Stejně jako dal v roce 2010 revizorům v MHD konečně možnost zadržet černého pasažéra, odmítajícího se legitimovat, do příjezdu Policie a nejen ho bezvýsledně žádat, aby vyčkal příjezdu policistů k zjištění totožnosti. V těchto případech bude lidem taktéž nápomocen i nový občanský zákoník - *Každý si může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. (§ 14 NOobč.Z.).*

Nicméně ze systémového hlediska nepokládám za vhodné, aby se zadržování u přestupku řešilo za pomoci soukromoprávního předpisu – tedy dnešního či budoucího občanského zákoníku, což jak čtenáři tuší, budí v praxi řadu aplikačních problémů, které stresují „obyčejné lidi“.⁵

Spolu s V. Klapalem pokládám za zcela nepřipustnou skutečnost, že když někdo v souvislosti se spácháním přestupku omezí osobní svobodu osoby podezřelé ze spáchání přestupku, vystavuje se sám nebezpečí trestního stíhání. Protože alespoň po formální stránce naplňuje znaky trestného činu omezování osobní svobody, popř. zbavení osobní svobody dle trestního zákona.⁶ Naštěstí aplikační praxe orgánů činných v trestním řízení, alespoň co je známo autorovi tohoto textu, takto přespříliš formálně nepostupuje.

3. ÚVAHA DE LEGE FERENDA

Jak jsem již naznačil výše, pakliže nyní de facto záleží na dobré vůli přestupníka, zda vyčká příjezdu Policie ČR, činí to z přestupkového zákona mnohokrát nevynutitelnou normu. Což v právním státě (*Rule of law, État de droit, Rechtsstaat, Estado de derecho, Stato di diritti*), musíme odmítnout.

Proto navrhuji, aby se v rámci chystaných změn legislativy na úseku správních deliktů pamatovalo i na možnost občanů zadržet pachatele vybraných přestupků. Mám za to, že to je určitě skupina přestupků proti majetku (§ 50 přestup.zákona), pak přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47 přestup.zákona) a přestupky proti občanskému soužití (§ 49 přestup.zákona).

Zákonodárce by tak vyslal občanům jasné znamení⁷, že v České republice, jako demokratickém právním státu založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana⁸, panuje k přestupkům (jako

⁵ Před časem mi vypravoval jeden drobný obchodník – přišel mladiství (cca 16-17 let) do obchodu, vzal si dvě plechovková piva - škoda cca 40 Kč. - a suveréně odcházel z krámu - když ho prodavačka chytla - tak na ni začal křičet - co si to dovoluujete, co mě chytáte - to u přestupku nesmíte!

⁶ Srov. Klapal V. : Možnosti omezení osobní svobody osoby podezřelé ze spáchání přestupku, [Trestněprávní revue 6/2006, s. 173], C.H.Beck, Praha

⁷ *Autor se zde chtěl vyhnout mediálnímu klišé – „vyslat signál“.*

⁸ Srov. čl. 1 odst.1 Ústavy ČR

častému předstupni trestných činů)⁹ nulová právní tolerance. Což je, myslím, i v souladu s veřejným zájmem.¹⁰

Materiální právní stát je vystavěn mj. jiné na důvěře občanů v právo a právní řád, mám za to, že výše zmíněný návrh a conto „občanského (laického) zadržování“ pachatelů přestupků by tuto důvěru posílil.

Contact – email

petr.kolman@law.muni.cz

⁹ Autor si je přirozeně vědom, že ne každý přestupek je přímou bránou k trest. činům, nicméně u zmíněných typů správních deliktů z § 47, § 49 a § 50 přestupkového zákona je tato spojitost relativně hojná.

¹⁰ Tuto poznámku činím i přes vědomí okřídleného tvrzení J.E. Stiglitze : *Nevíme vlastně ani, co jsou to zájmy společnosti ani státu. – cit. : Stiglitz, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru. Grada Publishing, Praha 1997, str. 207.*

**KONANIE O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH
AKO OSOBITNÝ DRUH KONANIA
PODĽA NÁVRHU NOVÉHO
SLOVENSKÉHO SPRÁVNOM PORIADKU**
SOŇA KOŠIČIAROVÁ

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská
republika

Abstract in original language

Referát analyzuje odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, ktoré sa uplatňuje vo vzťahu k rozhodnutiam správnych orgánov ukladajúcich sankciu osobám za ich protiprávne správanie. Pri implementácii princípov odporúčania je potrebné brať do úvahy požiadavky na dobrú a účinnú verejnú správu, ako aj na verejný záujem.

Autorka analyzuje princípy zakotvené v odporúčaní (princíp legality, zákaz retroaktivity, princíp *ne bis in idem* atď.).

Referát sa zaoberá transpozíciou princípov odporúčania v návrhu nového správneho poriadku na Slovensku, ktorý v marci 2009 pripravila rekodifikačná komisia.

Key words in original language

Rada Európy – princípy odporúčania R (91) 1 – konanie o správnych deliktoch – nový návrh slovenského správneho poriadku

Abstract

The report analyses the Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member states on administrative sanctions applied to administrative acts of public authorities, which impose a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules. In the implementation of these principles, the requirements of good and efficient administration, as well as major public interests should be taken into account.

The author analyses the principles set out in the Recommendation (the legality principle, the non-retroactivity principle, the *ne bis in idem* rule etc.).

The report deals with the transposition of the Recommendation principles in regards to preparation of the new Administrative Proceeding Act in Slovakia which was prepared by the recodification committee in March 2009.

Key words

Council of Europe – Recommendation No. R (91) 1 – proceeding on administrative sanctions – the new proposal of the Slovak Administrative Proceeding Act

1. PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA A RADA EURÓPY

Článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“) upravuje *právo na spravodlivé súdne konanie*.

Aj keď sa vzťahuje predovšetkým na vyvodzovanie trestnoprávnej zodpovednosti osôb súdmi, Európsky súd pre ľudské práva vo svojich judikátoch dospel k záveru, že *akékoľvek verejnoprávne ustanovenia sankčnej povahy nemožno posudzovať podľa ich označenia, ale podľa ich obsahu a účelu*. Platí teda, že aj pri postihu fyzických a právnických osôb za správne delikty je potrebné vychádzať z princípov zakotvených v tomto článku medzinárodnej zmluvy. Túto skutočnosť rešpektuje tak česká, ako aj slovenská súdna judikatúra.

S citovaným čl. 6 úzko súvisí aj čl. 7 Dohovoru, ktorý upravuje *pravidlo ukladania trestov výlučne na základe zákona*.

Účelom odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách bolo vymedziť princípy pre vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti a tým garantovať ochranu súkromnej osoby. Majú sa uplatňovať v správnom konaní, ktorého výsledkom je rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá sa správala v rozpore s platnými právnymi predpismi. Je pritom irelevantné, či takáto administratívna sankcia má podobu pokuty alebo iného represívneho opatrenia nepeňažného charakteru.

Za správnu sankciu v zmysle vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R (91) 1 je potrebné považovať len opatrenia *represívnej povahy* vo vlastnom zmysle slova.

Odporúčanie R (91) 1 zakotvuje princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci *hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy* administratívneho trestania právnických a fyzických osôb za správne delikty *univerzálne*, t. j. bez ohľadu na to, o akú právnu kategóriu správneho deliktu podľa vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy ide.

Sú to nasledujúce princípy:

1) *princíp legality*. Tento princíp ovláda činnosť verejnej správy ako celok, preto nemôže byť vylúčený pri uplatňovaní právomoci vykonávateľov verejnej správy ani v rámci administratívneho trestania. Vyplýva to nielen z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ale aj z jej čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, a z čl. 13, ktorý upravuje pravidlá pre ukladania povinností a úprave medzi základných práv a slobôd.¹

¹ Podľa čl. 13 ods. 1 povinnosti možno ukladať a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2. Podľa odseku 2 medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Podľa odseku 3 zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Podľa odseku 4 pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich

Podľa čl. 1 odporúčania R (91) 1 „správne sankcie a podmienky, za ktorých môžu byť použité, ustanoví zákon“. Ide o vyjadrenie zásady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, ktorá úzko súvisí s ochranou práv osôb. Aby sa v právnej praxi naplnila, zákon musí upravovať:

- určité, jasné a presné vyjadrenie *skutkových podstát správnych deliktov* (t. j. tým dáva odpoveď na otázku, čo sa z právneho hľadiska považuje za správny delikt),

- uzavretý (taxatívny) výpočet sankcií, ktoré možno za správny delikt uložiť páchatelovi, zahŕňajúci nielen *druh sankcie, ale aj ich sadzbu* a kritériá správnej úvahy orgánu pri výbere sankcie a určení jej rozpätia,

- *kompetenciu* orgánu verejnej správy (vyvodzovať administratívnoprávnu zodpovednosť a ukladať správne sankcie fyzickým a právnickým osobám stojacim mimo verejnú správu).

2) *zákaz spätnej pôsobnosti zákonného ustanovenia upravujúceho zodpovednosť za správny delikt – zákaz retroaktivity*. Odporúčanie R (91) 1 v tejto súvislosti zakotvuje nasledujúce pravidlá:

- a) zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase, keď bol spáchaný, nebol v rozpore so zákonom,

- b) zákaz ukladania prísnejšej správnej sankcie za čin, za ktorý v čase, keď bol spáchaný, bolo možné uložiť miernejšiu sankciu (a to ani ak by to predpisy platné v čase ukladania sankcie umožňovali),

- c) ak po spáchaní správneho deliktu nadobudnú účinnosť predpisy umožňujúce uložiť za správny delikt miernejšie sankcie, zodpovednosť za správny delikt sa bude posudzovať podľa právnej normy, ktorá je výhodnejšia pre zodpovednú osobu.

Zákaz retroaktivity je odôvodnený požiadavkou právnej istoty. Zabezpečuje ochranu skoršieho správania a možnosť predvídať právne dôsledky správania v budúcnosti. Zákonná úprava tohto princípu sa z legislatívno-technického hľadiska najčastejšie premieta v ustanoveniach o časovej pôsobnosti úpravy zodpovednosti za správne delikty.

3) *princíp ne bis in idem*. Odporúčanie zakazuje, aby osoba bola v správnom konaní potrestaná dvakrát za ten istý čin na základe *toho istého zákona* alebo na základe predpisov ochraňujúcich *totožný verejný záujem*.

Ak je rovnaký čin postihovaný dvomi alebo viacerými orgánmi verejnej správy na základe predpisov ochraňujúcich *rozdielne verejné záujmy*, zväži každý z týchto správnych orgánov tú skutočnosť, že za čin už bol uložená iná správna sankcia.

4) *princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote*. Táto požiadavka vyplýva aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru („každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola v primeranej lehote prejednaná“).

Predmetný princíp má *hmotnoprávny aspekt* (zakotvenie zákonných lehôt, ktorých márne uplynutie spôsobuje zánik zodpovednosti osoby za správny delikt alebo zákonných lehôt,

podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

v ktorých musí byť správne konanie o delikte začaté), ako aj *procesnoprávny aspekt* (požiadavka na rýchlosť skončenia správneho konania o uložení sankcie za správny delikt).

Primeranosť lehoty by sa mala podľa vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R (91) 1 odvíjať od *významu verejného záujmu* chráneného zákonom. Vzhľadom na stupeň spoločenskej nebezpečnosti správnych deliktov by mala byť kratšia, než pri trestnoprávnej zodpovednosti.

5) *princíp vyjadrujúci právo obvineného zo správneho deliktu, aby konanie o jeho delikte bolo ukončené rozhodnutím orgánu*. Je vyjadrením princípu právnej istoty, keďže z obsahu rozhodnutia správneho orgánu musí byť zrejmý výsledok rozhodovania a postupu správneho orgánu. Výsledkom pritom nemusí byť len rozhodnutie vo veci o vine a treste, môže ním byť aj rozhodnutie o upustení od uloženia správnej sankcie alebo rozhodnutie o zastavení konania.

Úzko súvisí aj s ďalším princípom vyjadreným v čl. 8 odporúčania R (91) 1, a to s princípom preskúmateľnosti rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie.

6) *špeciálne procesné princípy uplatňujúce sa pri prejednávaní správnych deliktov*. Vyjadrujú základné požiadavky na postupy orgánov verejnej správy a zabezpečujú právo obvineného zo správneho deliktu na spravodlivý proces.

Pri ukladaní sankcií sa musia uplatňovať:

- všeobecné procesné princípy zakotvené v rezolúcii (77) 31 Výboru ministrov Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov,

- špeciálne procesné princípy uvedené v čl. 6 ods. 1 odporúčania R (91) 1.

Špeciálne procesné princípy vyjadrujú procesné práva osoby obvinenej zo správneho deliktu, a to:

- právo byť oboznámená s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte uskutočňuje,
- právo na to, aby jej bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby (pričom primeranosť času sa odvíja od zložitosti prípadu ako aj od výšky hrozacej sankcie),
- právo vyjadriť sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní o správnom delikte rozhodnúť,
- právo, aby rozhodnutie o uložení sankcie bolo riadne odôvodnené.

Odporúčanie R (91) 1 súčasne ustanovuje podmienky, za ktorých možno od týchto procesných princípov *upustiť*. Dôvodom je súhlas dotknutej osoby, ak ide o menej závažné prípady porušenia zákonných povinností a ak môžu byť ako sankcie za správny delikt uložené nízke peňažné pokuty. Aj keď táto možnosť vyplýva z požiadaviek na dobrú a účinnú správu, ktoré umožňujú v rámci vnútroštátnej úpravy členského štátu Rady Európy modifikovať pravidlá uvedené v odporúčaní R (91) 1 (v jednotlivých prípadoch alebo v špecifických oblastiach verejnej správy), ani takáto situácia nezbavuje orgán verejnej správy riadiť sa v rámci modifikovaného postupu *zásadou čo najväčšej spravodlivosti*.

Ak osoba, ktorej bola sankcia uložená, odmietne sankciu uznať, musia sa všetky uvedené procesné princípy v postupe orgánu dodržať.

7) *Princíp – povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne.* Ruka v ruke s týmto princípom kráča ďalší, ktorý je *expressis verbis* vyjadrený v čl. 6 ods. 2 Dohovoru – *princíp prezumpcie nevinu*. Ten vyjadruje nevyhnutnosť, aby bola vina obvineného plne a nepochybne preukázaná, pričom obvinený nie je povinný dokazovať nielen žiadnu skutočnosť svedčiacu v jeho neprospech, ale ani v jeho prospech.

Ak sa vyskytnú po vykonaní všetkých dôkazov dôvodné pochybnosti o otázke viny obvineného, je potrebné rozhodnúť v jeho prospech (tzv. pravidlo *in dubio pro reo*).

8) *Princíp preskúmateľnosti rozhodnutí o správnych sankciách.* Odporúčanie R (91) 1 zakotvuje požiadavku, aby rozhodnutia orgánov verejnej správy o správnych sankciách boli preskúmateľné z hľadiska zákonnosti nezávislým a nestranným súdom. To neznamena, že by zákonnosť rozhodnutia nemohol preskúmať aj správny orgán najbližšie vyššieho stupňa v odvolacom konaní. Vnútroštátna úprava, ktorá by však vylučovala možnosť preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom, by bola nielen v rozpore s odporúčaním R (91) 1, ale aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Z odporúčania R (91) 1 vyplývajú princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v právnej úprave administratívneho trestania bez ohľadu na to, o akú kategóriu správneho deliktu ide. Sú to vedúce myšlienky nielen hmotnoprávne, ale i procesnoprávnej povahy, nakoľko v demokratickom a právnom štáte je nemysliteľné, aby o uložení správnej sankcie nebolo rozhodnuté v zákonom upravenom procesnom postupe.

Prípadnú zákonnú absenciu úpravy postupu pri rozhodovaní správneho orgánu by bolo potrebné kvalifikovať ako porušenie čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý upravuje právo na súdnu a inú právnu ochranu.

2. ÚPRAVA PROCESNOPRÁVNÝCH PRINCÍPOV VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI OSÔB ZA SPRÁVNE DELIKTY (DE LEGE FERENDA)

Procesný režim, v rámci ktorého sa prejednáva správny delikt, nie je pri všetkých kategóriách správnych deliktov upravený rovnako. V zásade možno konštatovať, že *okrem disciplinárnych deliktov*, pri ktorých prejednávaní sa postupuje podľa špeciálnej právnej regulácie vyplývajúcej z osobitných zákonov a na základe nich schválených disciplinárnych poriadkov, všetky ostatné druhy správnych deliktov sa na Slovensku prejednávajú na základe zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia, správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, správne poriadkové delikty fyzických osôb). Platí to aj vo vzťahu k priestupkom fyzických osôb, i keď v tejto oblasti sa uplatňuje pomerne podrobne upravená *špeciálna procesná regulácia* (zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov). Tá má v zmysle zásady *lex specialis derogat legi generali* prednosť pred všeobecnou úpravou správneho konania, ktorá sa uplatňuje subsidiárne.

Je samozrejmé, že všeobecná, univerzálna úprava správneho konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. nemôže postihovať všetky nuansy regulácie postupu vykonávateľov verejnej správy v súvislosti s prejednávaním správnych deliktov a ukladaním správnych sankcií. Slovenský zákonodarca preto v *osobitných zákonoch* upravujúcich administratívnoprávnu zodpovednosť osôb zakotvuje popri skutkových podstatách správnych deliktov, orgánoch príslušných prejednávať tieto delikty a druhoch sankcií, ktoré za delikty možno uložiť, *špeciálne ustanovenia procesnoprávnej povahy* (napr. určenie miestnej príslušnosti).

De lege lata možno konštatovať, že situácia v oblasti právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti právnických a fyzických osôb za správne delikty z hľadiska plnenia medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky ako členského štátu Rady Európy je neuspokojivá. Je to okrem iného i dôsledok toho, že tejto problematike sa dlhodobo v rámci slovenskej legislatívy nevenovala žiadna pozornosť a v normotvorbe chýba koncepčný prístup.

Existujúce medzery v právnej úprave *rieši súdna judikatúra na základe analógie*, ktorá je v prospech páchatel'a deliktu. Ide najmä o otázky výkladu obsahu niektorých pojmov (úmysel, nedbanlivosť, súbeh a pod.), o posúdenie a výklad otázok akou je časová pôsobnosť zákonov upravujúcich skutkové podstaty správnych deliktov, zánik trestnosti smrťou (zánikom) zodpovednej osoby, podmienky deliktuálnej spôsobilosti, použitie okolností vylučujúcich protiprávnosť, vedenie spoločného konania pri súbehu deliktov atď. Súdny sa pritom odvolávajú na čl. 6 Dohovoru.

I keď rozhodnutia vydávané v rámci správneho súdnictva prispievajú ku kultivácii aplikačnej praxe, zaväzujú správny orgán len v konkrétnom prípade. Vzhľadom na dispozičnú zásadu, ktorá ovláda preskúmavanie rozhodnutí verejnej správy súdmi, nemožno očakávať, že v situácii, keď zákonná úprava administratívnoprávnej zodpovednosti nie je komplexná, odstráni nedostatky v rozhodovacej činnosti verejnej správy. V danej situácii sa preto ako jediné efektívne riešenie javí *komplexná úprava pravidiel postupu* správnych orgánov pri rozhodovaní o správnych deliktoch.

O prijatí kódexu správneho trestného práva sa na Slovensku nikdy neuvažovalo a ani sa uvažovať nebude, vzhľadom na obťažnosť kodifikácie tejto problematiky. V legislatíve sa presadzuje myšlienka, že skutkové podstaty správnych deliktov by mali byť vždy zakotvené v tom zákone, v ktorom sú zakotvené administratívne normy, ktorých porušenie zakladá vznik administratívnoprávnej zodpovednosti a od úvah vytvoriť kódex odrádza aj nevyhnutnosť jeho permanentnej novelizácie. Čiastočná kodifikácia však možná je, a to práve v procesnoprávnej oblasti.

Členom rekodifikačnej komisie, ktorá sa zaoberala prípravou návrhu nového správneho poriadku na Slovensku, sa zdalo veľmi vhodné upraviť v tomto všeobecnom procesnom predpise *konanie o správnych deliktoch*.

Špeciálne ustanovenia obsiahnuté v osobitných zákonoch hmotnoprávneho i procesnoprávneho charakteru by touto úpravou neboli dotknuté. V zmysle zásady *lex specialis derogat legi generali*

by mali prednosť pred úpravou tohto osobitného konania v správnom poriadku.

Na konanie o správnych deliktoch by sa subsidiárne vzťahovali ustanovenia ostatných častí správneho poriadku (ak by zákon výslovne neustanovoval inak). Predmetné ustanovenia by sa aplikovali vo vzťahu k všetkým druhom správnych deliktov, t. j. aj subsidiárne vo vzťahu k priestupkom.

Ktoré *procesnoprávne princípy administratívneho trestania* mali byť – v súlade s odporúčaním R (91) 1 – zakotvené v rámci úpravy konania o správnych deliktoch?

3. PRINCÍP STÍHANIA LEN ZO ZÁKONNÝCH DÔVODOV

Návrh slovenského správneho poriadku (jeho finálna pracovná verzia z marca 2009) tento princíp vyjadroval prostredníctvom ustanovenia „proti nikomu nemožno uskutočňovať konanie o správnom delikte a uložiť mu sankciu inak, než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon“.

Jeho realizácia v praxi predpokladá určité, jasné a presné vyjadroval *skutkových podstat* správnych deliktov v platnej hmotnoprávnej úprave s jasne definovanými *zákazom retroaktivity prísnejšieho zákona*.

Z hľadiska práva na *spravodlivý proces* je dôležité, aby *postup* zaručujúci predmetné právo zákony zakotvovali.

Vzhľadom na to, že osobitné zákony zvyčajne zakotvujú len vecne príslušný správny orgán na prejednanie deliktu, návrh nového správneho poriadku zavádzal všeobecné pravidlo pre určenie *miestnej príslušnosti* správneho orgánu v konaní o správnych deliktoch („ak nemožno miestnu príslušnosť správneho orgánu určiť podľa všeobecných ustanovení o miestnej príslušnosti, prejedná správny delikt správny orgán, v ktorého obvode vyšiel správny delikt najavo“).

Pre realizáciu princípu stíhania len zo zákonných dôvodov má v tejto súvislosti dôležitý význam základné pravidlo konania podľa § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. („správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi“). Napriek jeho súčasnému extenzívnemu právno-teoretickému výkladu (slovo „zákon“ – „ústavný zákon“ – „ústava“) návrh nového správneho poriadku obsahoval povinnosť správneho orgánu postupovať v konaní „na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon, medzinárodná zmluva alebo právne záväzný akt Európskej únie alebo Európskych spoločenstiev a iný všeobecne záväzný právny predpis“. Takáto formulácia mala v budúcnosti s odvolaním sa na pravidlá zakotvené v Ústave Slovenskej republiky a v Dohovore v situácii, keď je potrebné výkladom preklenúť existujúcu medzeru v platnom zákone upravujúcom administratívno-právnou zodpovednosť osôb.

4. PRINCÍP NE BIS IN IDEM

Predmetný princíp má popri hmotnoprávných aj významné procesnoprávne aspekty. Keďže osoba nemôže byť v správnom konaní potrestaná dvakrát *za ten istý čin*, znamená to, že ak správny orgán rozhodol o správnom delikte právoplatne, vzniká prekážka veci

právoplatne rozhodnutej (*res iudicata*). Je to dôvod tak pre *odloženie veci* ako aj pre *zastavenie správneho konania*, ak sa konanie o správnom delikte začalo v tej istej veci.

Platná právna úprava zodpovednosti za iné správne delikty než priestupky obsiahnutá v osobitných predpisoch na Slovensku neupravuje inštitút odloženia veci. Pokiaľ ide o povinnosť zastaviť konanie, uplatňuje sa § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého správny orgán konanie zastaví, ak v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil.

Návrh nového správneho poriadku v rámci konania o správnych deliktach obsahoval *inštitút odloženia veci* (správny orgán mal mať povinnosť vec odložiť bez toho, aby začal konanie, ak sa o skutku vedie trestné stíhanie alebo konanie na inom príslušnom správnom orgáne a o skutku už právoplatne rozhodol iný správny orgán alebo súd) a taktiež zakotvil špeciálny dôvod pre *zastavenie konania*, ak o prejednávanom skutku už právoplatne rozhodol správny orgán alebo súd.

Odporúčanie R (91) 1 zakazuje postih osoby za rovnaký skutok nielen na základe *toho istého zákona*, ale aj na základe predpisov ochraňujúcich *totožný verejný záujem*, t. j. v prípadoch, keď skutkové podstaty správnych deliktov majú *rovnaký objekt*.

Táto požiadavka sa v platnej právnej úprave administratívnoprávnej zodpovednosti osôb premieta do ustanovení týkajúcich sa *pravidiel pre ukladanie sankcií* v súvislosti so *súbehom* správnych deliktov *rovnamej právnej kategórie*.

Najvýznamnejším *hmotnoprávnym dôsledkom súbehu* deliktuálnej činnosti osoby je, že sa za viac deliktov tohto istého páchatel'a ukladá správna sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na delikt najprísnejšie postihnutelný. Uvedená požiadavka *expressis verbis* vyplýva z § 12 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V slovenskej právnej úprave zodpovednosti za iné správne delikty fyzických osôb a za správne delikty právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov však takéto zákonné pravidlo upravené v osobitných predpisoch nenájdeme.

Návrh nového správneho poriadku v rámci konania o správnych deliktach zakotvoval inštitút *spoločného konania*, ktorý je výrazom *zásady primeranosti postihu* páchatel'a deliktu *analogicky* k § 57 zákona SNR č. 372/1990 Zb. Podmienkou toho, aby sa uskutočnilo spoločné konanie, je skutočnosť, že:

- sa vedie konanie voči obvinenému, ktorý sa dopustil viacerých správnych deliktov rovnakého druhu na rovnakom úseku verejnej správy,
- príslušný na ich prejednanie je ten istý správny orgán.

Podľa návrhu spoločné konanie sa malo uskutočňovať proti všetkým účastníkom, ktorých správne delikty spolu súvisia a ktoré prejednáva ten istý správny orgán. Na urýchlenie konania alebo z iného dôležitého dôvodu mohol správny orgán uznesením vylúčiť zo spoločného konania vec niektorého účastníka. V rámci spoločného konania mala byť výslovne zakotvená povinnosť za viac správnych deliktov toho istého účastníka ukladať sankciu podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný.

Súbeh správnych deliktov *rôznej právnej kategórie* je vzhľadom na princíp *ne bis in idem* vylúčený. Rovnako však je vylúčený súbeh správnych deliktov rovnakej právnej kategórie, ak ich prejednávajú a sankcie za ne ukladajú rôzne správne orgány, podľa rôznych právnych predpisov chrániacich rôzny záujem (t. j. ide o skutkové podstaty správnych deliktov *s rôznym objektom*). Z procesného hľadiska tak neprichádza do úvahy ani uskutočnenie spoločného konania o správnom delikte, lebo nie je naplnený jeden z kľúčových zákonných predpokladov, a to že na konanie je príslušný ten istý správny orgán.

V tejto súvislosti zaujme požiadavka odporúčania R (91) 1, podľa ktorej „ak je rovnaký čin postihovaný dvomi alebo viacerými orgánmi verejnej správy na základe predpisov ochraňujúcich *rozdielne verejné záujmy*, zvaží každý z týchto správnych orgánov tú skutočnosť, že za čin už bola uložená iná správna sankcia“.

V záujme spravodlivosti by dôsledkom aplikácie uvedenej požiadavky v právnej praxi mal byť taký postup správneho orgánu, keď by ten pri určení druhu sankcie za spáchaný správny delikt a jej výmery prihliadol na to, že osoba už bola za *ten istý skutok* postihnutá v konaní o správnom delikte podľa iného zákona. *De lege ferenda* znamenalo, že osobitné predpisy, ktoré upravujú hľadiská, na ktoré je správny orgán pri určovaní výšky pokuty prihliadať, by mali vo svojom výpočte *explicitne* zakotviť aj toto kritérium.

5. PRINCÍP POSTIHU ZA PROTIPRÁVNE SPRÁVANIE V PRIMERANEJ LEHOTE

Procesnoprávny aspekt tohto princípu sa odvíja od zákonnej požiadavky na rýchlosť skončenia správneho konania o správnom delikte.

Tá sa v platnej právnej úprave garantuje prostredníctvom zákonných lehôt, v ktorých je potrebné *rozhodnúť o správnom delikte*.

Tieto lehoty môžu byť vymedzené dvojakým spôsobom:

- nepriamo, *špeciálnymi zákonnými prekluzívnymi lehotami hmotnoprávneho charakteru ustanovenými osobitnými predpismi*, v ktorých môže správny orgán uložiť za správny delikt sankciu,
- *všeobecnou zákonnou lehotou poriadkového charakteru ustanovenou správnym poriadkom* ako všeobecným právnym predpisom upravujúcim rozhodovanie vykonávateľov verejnej správy.

Márne uplynutie takýchto zákonných lehôt spôsobuje *rôzne právne následky* z hľadiska vedenia správneho konania.

V prípadoch, keď osobitný zákon zakotvuje lehotu, v ktorej je správny orgán oprávnený začať konanie o správnom delikte, alebo takúto lehotu vôbec neupravuje (napr. pri zodpovednosti za poriadkové delikty), aplikuje sa *základné pravidlo konania*, a to, že správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov (§ 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb.). Vykonávateľ verejnej správy by tak mal *rozhodovať v rozumnej, danému prípadu primeranej lehote*.

Dôvodom, prečo by sa mala uvedený princíp v konaniach začatých z úradnej povinnosti dodržiavať, vyplývajú zo samej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti (účel sankcie možno dosiahnuť len jej včasným uložením, sankcia uložená po dlhom čase stráca funkciu individuálnej i generálnej prevencie), a má tiež procesné dôvody (uplynutím dlhšieho času sa oslabuje sila a spoľahlivosť dôkazných prostriedkov).

Návrh nového správneho poriadku v prípade, ak osobitný zákon ustanovoval lehotu, v ktorej môže správny orgán *uložiť* za správny delikt sankciu, ukladal správnemu orgánu *povinnosť* začať konanie tak, aby bolo právoplatne skončené najneskôr v posledný deň tejto lehoty. Predmetné pravidlo nie je ani tak výrazom práva obvineného na rýchlosť skončenia správneho konania o správnom delikte, ako vyjadrením *požiadavky na účinnú verejnú správu*.

6. PRÁVO OBVINENÉHO, ABY KONANIE O SPRÁVNOM DELIKTE BOLO UKONČENÉ ROZHODNUTÍM ORGÁNU

Predmetné právo sa neuplatňuje v situácii, keď správny orgán nezačal konanie o správnom delikte a vec vybaví jej *odložením*.

V súčasnosti sa na Slovensku pri nedostatku špeciálnej úpravy aplikuje § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého „správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu“. Je to vždy, ak *neexistuje hmotnoprávny dôvod*, pre ktorý by sa ďalej malo viesť začaté správne konanie (skutok sa nestal, nedopustil sa ho obvinený zo správneho deliktu, skutok nie je správnym deliktom atď.). Takýto výklad si osvojila aj právna prax, avšak vzhľadom na požiadavku právnej istoty a vzhľadom na všeobecný charakter úpravy správneho konania – takéto vymedzenie je pomerne široké, a pre účely správneho trestania nedostatočné. S ohľadom na závažnosť vplyvu rozhodnutí na právny status osoby, voči ktorej sa vyvodzuje administratívnoprávna zodpovednosť, je preto dôležité dôvody pre zastavenie konania vymedziť zákonom *explicitne*.

Taxatívny výpočet dôvodov pre zastavenie konania o správnych deliktoch upravoval návrh nového správneho poriadku takto:

- prejednávaný skutok sa nestal alebo nie je správnym deliktom,
- prejednávaný skutok nespáchal obvinený zo správneho deliktu,
- spáchanie prejednávaného skutku nebolo obvinenému preukázané,
- obvinený zo správneho deliktu zomrel alebo zanikol bez právneho nástupcu,
- zodpovednosť za správny delikt zanikla,
- o prejednávanom skutku už právoplatne rozhodol správny orgán alebo súd,
- správny orgán v priebehu konania zistí, že vec sa má prejednať v disciplinárnom alebo v inom konaní,
- obvinený zo správneho deliktu požíva výsady a imunity podľa medzinárodného práva.

Všetky tieto dôvody vyjadrujú existenciu prekážky, pre ktoré je potrebné z procesného hľadiska ukončiť začaté správne konanie bez toho, aby sa rozhodlo vo veci samej (t. j. aby sa rozhodlo o vine a treste obvineného).

Ukončiť konanie o správnom delikte – a to aj rozhodnutím o jeho zastavení – znamená ukončiť konanie *právoplatným* rozhodnutím.

Vzhľadom na to, že náležitosti výroku rozhodnutia sú v platnom správnom poriadku zakotvené veľmi všeobecne, v novom správnom poriadku by mali byť *obsahové náležitosti* rozhodnutia o správnom delikte upravené *špeciálnym spôsobom*. Návrh vyratúval obsahové náležitosti výroku rozhodnutia, ktorým orgán uznal osobu vinnou zo spáchaného správneho deliktu – opis skutku, druh a výška sankcie a rozhodnutie o nároku na náhradu škody, ak sa o nej rozhodlo.

7. PRÁVO OBVINENÉHO ZO SPRÁVNEHO DELIKTU BYŤ OBOZNÁMENÝ S DÔVODMI, PRE KTORÉ SA KONANIE O SPRÁVNOM DELIKTE USKUTOČŇUJE

Toto *špeciálne procesné právo* uvedené v odporúčaní R (91) 1 úzko súvisí s procesným *princípom stíhania len zo zákonných dôvodov*.

V *užšom zmysle slova* sa predmetný princíp spája s úpravou spôsobu začatia správneho konania *ex officio*, v *širšom zmysle slova* sa spája s procesným právom obvineného ako účastníka správneho konania vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom, ako aj s jeho právom oboznámiť sa s odôvodnením rozhodnutia.

Správne konanie ovládané zásadou oficiality sa považuje za začaté dňom, keď orgán príslušný vo veci rozhodnúť urobil voči účastníkovi konania *prvý úkon*. Takýto úkon by mal vždy obsahovať *upovedomenie o začatí konania*. Jeho obsahové náležitosti však zákon č. 71/1967 Zb. neupravuje.

Aby sa v praxi mohla realizovať zásada podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. (správny orgán má dať vždy účastníkovi konania príležitosť, aby mohol svoje práva a záujmy účinne obhajovať), súdna judikatúra a výklad zákona vychádza z toho, že oznámenie účastníkovi konania musí obsahovať aspoň rovnaké náležitosti ako návrh na začatie správneho konania. Len tak môže byť zaručené právo obvineného účinne sa obhajovať.

Z uvedeného vyplýva, že v konaní o správnych deliktoch by bolo vhodné špeciálne upraviť požiadavku na *obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania*. Ich výpočet by mal byť *demonštratívny*, pričom by sa v ňom uviedli najvýznamnejšie obsahové náležitosti oznámenia. Oznámenie o začatí konania o správnom delikte by malo obsahovať právny dôvod, pre ktorý sa začína konanie a odkaz na konkrétne ustanovenie zákona, ktoré obvinený porušil, a ktoré zakladá právomoc správneho orgánu vo veci konať, opis skutku, ktorý je porušením povinnosti a opis doterajších zistení správneho orgánu o správnom delikte obvineného.

8. PRÁVO OBVINENÉHO VYJADRIŤ SA K VECI, O KTOREJ SA MÁ V KONANÍ ROZHODNÚŤ

Osobitné zákony upravujúce administratívnoprávnu zodpovednosť fyzických a právnických osôb za iné správne delikty než priestupky nezakotvujú procesné práva osoby, ktorej správny delikt sa prejednáva. V takom prípade sa použijú ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. V porovnaní s procesnou úpravou konania o priestupkoch podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb., ktorá zakotvuje procesné práva obvineného z priestupku², to nie je celkom ideálna situácia, aj keď i tu platí, že pri absencii výslovnej zákonnej úpravy je potrebné analogicky aplikovať univerzálne právne princípy trestania (napr. prezumpciu neviny obvineného zo správneho deliktu).

V tejto súvislosti zohráva významnú úlohu *princíp súčinnosti* podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorej sú správne orgány povinné účastníkovi konania dať vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy obhajovať *účinne*, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Dôsledné uplatnenie povinnosti správneho orgánu podľa § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.³ je dôležitou zárukou toho, že správny orgán vydá rozhodnutie na základe úplných a presných zistení skutkového stavu; jej porušenie preto môže byť dôvodom na zrušenie rozhodnutia o správnom delikte pre jeho nezákonnosť.

V konaní o správnych deliktoch sa v plnom rozsahu uplatňuje zásada písomnosti konania, napriek tomu, že správny poriadok nevylučuje, aby správny orgán nariadil ústne pojednávanie (§ 21). Správne orgány (predovšetkým ústredné orgány štátnej správy, ktoré konajú v prvom stupni) túto zákonnú možnosť nevyužívajú a tak správne konanie o uložení pokuty prebieha výlučne na báze písomnej komunikácie medzi správnym orgánom, obvineným zo správneho deliktu a jeho zástupcom. Takáto prax však nie je žiadatel'ná, lebo zásada písomnosti by sa mala prednostne uplatňovať v konaniach začatých na návrh účastníka. Jej zmenu možno – podľa môjho názoru – dosiahnuť len zakotvením povinnosti správneho orgánu v prvom stupni *obligatórne nariadiť ústne pojednávanie*.

9. PRÁVO OBVINENÉHO NA RIADNE ODÔVODNENIE ROZHODNUTIA, KTORÝM SA MU UKLADÁ SANKCIA

Odôvodnenie rozhodnutia vydaného v správnom konaní je povinnou obsahovou náležitosťou každého rozhodnutia, okrem prípadu, keď tak výslovne ustanovuje zákon. V prípade rozhodnutí o správnych deliktoch by však bolo v rozpore s funkciou správneho trestania, ak by zákon takúto možnosť pripustil.

Za *riadne* odôvodnené rozhodnutie možno považovať len také, ktoré spĺňa zákonom určené požiadavky.

² Podľa § 73 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu ho nemožno donucovať.

³ Správny orgán je povinný dať účastníkovi konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Súdna judikatúra sa už v minulosti vyslovila, že nie všetky pochybenia správneho orgánu týkajúce sa obsahových náležitostí rozhodnutia o administratívnoprávnej sankcii spôsobujú jeho nepreskúmateľnosť (napr. takou chybou nie je skutočnosť, že opis skutku je obsiahnutý len v odôvodnení a nie vo výroku). Nepreskúmateľnosť rozhodnutia spôsobuje skutočnosť, že z odôvodnenia nie je zrejmé, z akých zistených dôkazov, pokiaľ ide o skutkový stav, správny orgán vychádzal.

Súd taktiež kvalifikoval ako nezákonnosť prípad, keď správny orgán nedostatočne zdôvodní svoju správnu úvahu pri rozhodovaní o správnom delikte. Za nedostatočné odôvodnenie je potrebné považovať situáciu, ak:

- orgán v odôvodnení rozhodnutia iba konštatuje, že pokuta bola uložená v zákonom rozmedzí a nevysporiada sa so všetkými – v demonštratívnom výpočte – uvedenými zákonnými kritériami na uloženie sankcie,
- v odôvodnení rozhodnutia chýba zdôvodnenia výšky sankcie (a to aj pri absencii hľadísk pre stanovenie jej výšky v platnom zákone).

10. VÝNIMKY Z UPLATŇOVANIA PROCESNÝCH PRINCÍPOV PRI PREJEDNÁVANÍ SPRÁVNÝCH DELIKTOV

Obvinený zo správneho deliktu je nositeľom procesných práv zakotvených v rezolúcii (77) 31 a v odporúčaní R (91) 1 (princíp č. 6). Odporúčanie však pripúšťa, že ak by v určitých prípadoch striktné zachovanie týchto procesných práv malo viesť k neúmernému zaťažovaniu správnych orgánov, je zákonodarca oprávnený - v záujme účinnej verejnej správy – upustiť od uplatnenia týchto procesných princípov.

Uvedená výnimka sa však môže vzťahovať *len na vybrané procesné práva taxatívny spôsobom uvedené* v Odporúčaní R (91) 1, t. j. ostatné princípy administratívneho trestania musia i v týchto prípadoch zostať zachované (princíp stíhania len zo zákonných dôvodov, princíp *ne bis in idem*, princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote, právo obvineného, aby konanie o správnom delikte bolo ukončené rozhodnutím orgánu, povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu a preskúmateľnosť rozhodnutia o správnej sankcii súdom).

Takýto postup je prípustný len ak:

- ide o menej závažné delikty (cases of minor importance),
- podliehajúce nízkym peňažným pokutám (which are liable to limited pecuniary penalties).

Ďalšou *kumulatívnou* podmienkou, ktorá musí byť podľa odporúčania R (91) 1 splnená na to, aby sa takýto postup mohol realizovať, je, že *obvinený zo správneho deliktu nenamieta ani proti prebiehajúcemu konaniu, ani proti navrhovanej sankcii*.

V slovenskom právnom poriadku sa úprave takéhoto procesného postupu najviac približujú dve formy tzv. skráteného konania – blokové a rozkazné (mandátne). I keď *cieľ majú rovnaký*, odlišujú sa tým, že blokové konanie sa využíva „v teréne“, keď je možné „vybaviť vec na mieste“ a rozkazné konanie – napriek jeho

zjednodušenému priebehu – má podobu „štandardného“ správneho konania ovládaného zásadou písomnosti.

Inštitút *blokového konania* je v slovenskom právnom poriadku upravený nielen v zákone o priestupkoch (§ 84 zákona SNR č. 372/1990 Zb. v znení neskorších predpisov), ale ako osobitná forma procesného postupu sa uplatňuje aj pri vyvodzovaní *zodpovednosti za správne delikty fyzických osôb, ktoré nie sú priestupkami*.

Inštitút *rozkazného konania* zakotvuje iba zákon o priestupkoch (§ 87 zákona SNR č. 372/1990 Zb.); osobitné zákony v tejto súvislosti zakotvujú špecifickým spôsobom len hornú hranicu pokuty, ktorú možno v rámci tohto konania za priestupok uložiť. Návrh nového správneho poriadku uvažoval o úprave rozkazného konania v rámci konania o správnych deliktoch.

Skutočnosť, že uloženie správnej sankcie nemohlo byť vybavené v blokovom alebo v rozkaznom konaní, nemôže byť – samozrejme – v neprospech obvineného, ktorý má právo na to, aby sa o jeho veci rozhodlo v správnom konaní, v ktorom disponuje všetkými procesnými právami garantovanými v rezolúcii (77) 31 a v odporúčaní R (91) 1. Toto jeho právo musí zákon garantovať rovnako ako i to, že jeho postavenie sa v dôsledku využitia jeho zákonného práva nezhorší. Opačná úprava by bola popretím účelu, ktorý sleduje odporúčanie R (91) 1.

V návrhu nového slovenského správneho poriadku sa uvažovalo o zakotvení nasledujúcich pravidiel postupu v rámci rozkazného konania o správnych deliktoch:

- podmienky, za ktorých možno bez ďalšieho rozkazom uložiť sankciu za správny delikt,
- náležitosti písomného vyhotovenia rozkazu,
- možnosť podať proti rozkazu v zákonnej lehote opravný prostriedok, v dôsledku čoho rozkaz stráca platnosť a správny orgán pokračuje v konaní,
- zákaz uložiť iný druh sankcie alebo vyššiu pokutu obvinenému, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní správneho deliktu nezistia nové podstatné skutkové okolnosti,
- vylúčenie možnosti rozhodovať v rozkaznom konaní o náhrade škody spôsobenej správnym deliktom,
- vylúčenie možnosti rozhodovať v rozkaznom konaní ak sa o správnom delikte rozhodlo v blokovom konaní.

11. POVINNOSŤ SPRÁVNEHO ORGÁNU DOKAZOVAŤ VINU OBVINENÉHO

Z odporúčania R (91) 1 výslovne vyplýva, že povinnosť dokazovania v konaní o správnych deliktoch spočíva na správnom orgáne. Predmetná povinnosť má pritom povahu *princípu konania*, čím sa zdôrazňuje význam tejto všeobecnej povinnosti. Z tohto dôvodu by mala byť – podľa môjho názoru – výslovne vyjadrená v rámci úpravy konania o správnych deliktoch a to v spojitosti s procesnými právami obvineného zo správneho deliktu, ktoré by mali

byť upravené podobne, ako je to v súčasnosti v zákone o priestupkoch.⁴

V úprave konania o správnych deliktoch by preto taktiež nemalo chýbať zakotvenie *princípu prezumpcie nevinny*.

12. PRESKÚMATEĽNOSŤ ROZHODNUTIA O SPRÁVNEJ SANKCII SÚDOM

Návrh nového správneho poriadku – vzhľadom na predmet svojej úpravy (v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) – len odkazoval na preskúmateľnosť rozhodnutí o správnych sankciách súdom.

V záujme ochrany osoby, ktorej sa ukladá rozhodnutím správneho orgánu administratívna sankcia, je vhodné i v novom správnom poriadku zachovať úpravu povinnosti správneho orgánu podľa § 47 ods. 4 zákon č. 71/1967 Zb. uvádzať v *poučení obligatórne aj údaj o tom, či je rozhodnutie preskúmateľné súdom*.

Contact – email

sona.kosiciarova@truni.sk

⁴ Podľa § 73 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. „obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu“.

LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

JAKUB KRÁL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je věnován problematice ukládání sankcí za spáchání správních deliktů. Autor se zaměří na rozbor případů excesivního jednání správního orgánu, kdy sankce zcela neodpovídá závažnosti daného správního deliktu, způsobu jeho spáchání, jakož i relevantním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Cílem příspěvku je extrahování základních pravidel, která je třeba dodržet při konkretizaci a odůvodnění sankce.

Key words in original language

delikt; sankce; správní uvážení; legitimní očekávání; exces

Abstract

The article is focused on issues of sanction determination for committing of torts. Author deals with analysis of excessive administrative body practice when sanction does not correspond with tort seriousness and circumstances of its committing. Goal of the contribution is extracting basic rules which must be respected during specification and reasoning of sanction.

Key words

tort; sanction; administrative discretion; legitimate expectations; exces

ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je poukázat na problematiku udílení sankcí, především pokut, v rámci správního trestání. Základním determinantem této problematiky je již samotná právní úprava, která obvykle stanovuje jak samotnou sazbu (minimálně její horní hranici vždy), tak relevantní hlediska, kterými by se měl správní orgán v každém případě zabývat v rámci procesu individualizace ukládaného trestu.

Hlavní náplní příspěvku je rozbor základních požadavků, které by měly být příslušným správním orgánem dodrženy, aby bylo možné konstatovat, že rozhodnutí o udělení sankce (pokuty) za spáchání správního deliktu excesivně nevybočuje ze zákonných mantinelů správního uvážení, je proporcionální, předvídatelné a nemá likvidační charakter. Konkrétním problémem stávající rozhodovací praxe mnoha správních orgánů, na který bych rád upozornil, je ukládání nepřiměřeně nízkých sankcí.

1. VÝZNAM DISKREČNÍ PRAVOMOCI

Role správního uvážení je naprosto zásadní při individualizaci výše sankce udílené za spáchání konkrétního správního deliktu. Jakákoli oblast právního řádu, jejíž náplní je trestání protiprávního jednání (trestní právo a správní právo trestní), nemůže aspirovat na striktní, pevné určení sankcí, neboť samotné naplnění skutkové podstaty trestného činu či správního deliktu vypovídá již z podstaty věci pouze částečně o společenské škodlivosti určitého jednání o adekvátní výši trestu.

Nejprve je vhodné zabývat se samotnou právní úpravou. Každý právní předpis, který hmotně právně vymezuje určitý správní delikt, obsahuje také základní informaci o sankci, která může být za jeho spáchání uložena. Důležitou otázkou, na kterou již odpověděl Ústavní soud ČR (dále jen „ÚS“), je skutečnost, zda zákon může stanovit pouze horní sazbu sankce či, zda může určit též hranici dolní. ÚS judikoval, že „*Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.*“¹ Tento nálezní ÚS tedy obecně připouští zákonné zakotvení dolní hranice ukládané sankce a stanovuje pouze jeden ústavní požadavek, a sice dodržení principu přiměřenosti výše pokuty ve vazbě na závažnost spáchaného deliktu.

Pokud jde o ústavní konformitu stanovení dolní hranice zákonné sazby, pak lze konstatovat, že je judikatura ÚS konstantní, avšak je třeba upozornit na skutečnost, že výrazně starší nálezní ÚS obsahuje další nikoli nevýznamný požadavek, a sice vyloučení likvidačního charakteru samotné právní úpravy. ÚS zde konstatoval, že „*zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není-li respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jež vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod² a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě*

¹ Nálezní Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

² Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

*o ochraně základních práv a svobod*³. Současně zakládá porušení čl. 1 Listiny, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.“⁴ Z výše uvedeného je zřejmé, že ÚS, dle mého názoru zcela správně, na jedné straně legitimizuje právo zákonodárce stanovit dolní hranici ukládané pokuty, avšak současně velmi akcentuje regulační korektiv v podobě absence likvidačního účinku na případné pachatele, jenž by nemohl správní orgán eliminovat prostřednictvím správního uvážení, neboť by vybočil z mantinelů stanovených zákonem.

Poté, co jsme si objasnili základní nároky na samotnou právní úpravu obsahující limitaci ukládané pokuty, považuji za důležité se zaměřit na požadavky kladené na aplikující správní orgány. Za největší nedostatek současně praxe správních orgánů nepovažuji samotnou individualizaci výše sankce, nýbrž v mnoha případech její zcela nedostatečné odůvodnění. Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS“) vymezil základní požadavky odůvodnění rozhodnutí v oblasti správního trestání takto: „*Institut správního uvážení ... vyžaduje, aby z odůvodnění rozhodnutí bylo jasné patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Dále musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, která další, v demonstrativním výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu.*“⁵

Veškerá posuzovaná kritéria tvoří jeden celek a správní orgán by je měl hodnotit komplexně a ve vzájemné souvislosti.⁶ Z vlastní zkušenosti musím konstatovat, že správní orgány k naplnění výše uvedených, dle mého názoru zcela legitimních, požadavků přistupují velmi laxně a často se lze setkat s velmi zjednodušeným odůvodněním ve znění, že správní orgán uložil sankci v určité výši prostě proto, že takto vyhodnotil veškerá skutková zjištění a provedené důkazy. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že zásadní nedostatky v odůvodnění

³ Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 206/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších sdělení.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 405/2002 Sb.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002-51.

⁶ ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011, Praha : Nakladatelství Linde Praha a.s., 2011. s. 44.

mohou zakládat nezákonnost celého rozhodnutí s ohledem na rozpor s právem na spravedlivý proces.⁷

2. ROVNOST A LIKVIDAČNÍ CHARAKTER POKUTY

Nyní se dostáváme k hlavnímu cíli tohoto příspěvku, tedy k pokusu o zodpovězení otázky, jakým způsobem se promítá do oblasti správního trestání ústavně garantovaná zásada rovnosti.

Zásada rovnosti je základním stavebním kamenem ústavního pořádku ČR a prolíná se mnoha ustanoveními Listiny základních práv a svobod. V obecné rovině je obsažena v čl. 1, který stanoví, že *"lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech."* Dále je konkretizována v podobě zákazu diskriminace garantovaném čl. 3, jenž uvádí, že *"základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení"* a čl. 24, který stanoví, že *"příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu"*.

Z judikatury ÚS však zcela jednoznačně vyplývá, že takto garantovaná rovnost není absolutní, nýbrž jen relativní. Lidé se totiž zcela přirozeně liší minimálně svými dispozicemi. ÚS konstatuje, že *"nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence)."*⁸

Z výše uvedené argumentace ÚS by bylo možné dovodit, že elementární součástí individualizace výše ukládané pokuty musí být

⁷ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 81.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

zohlednění majetkových poměrů pachatele. Osobně se však domnívám, že by se výše sankce neměla automaticky odvíjet od skutečnosti, zda je delikvent majetný či nikoli. Dle mého názoru by mělo být k majetkovým poměrům přihlédnuto pouze v tom smyslu, zda ukládaná sankce není přímo likvidační. Důsledná diferenciací, o které ÚS hovoří, by totiž vedla k nadměrnému zkoumání majetkových poměrů každého pachatele správního deliktu a současně k určitému narušení výše popsané zásady rovnosti. Nemyslím si, že by bylo správné lustrvat majetkové poměry každého, kdo se dopustí banálního přestupku, a to jen proto, abychom mohli určit výši "spravedlivé" sankce. Jinými slovy se domnívám, že zkoumání majetkových poměrů pachatele by mělo představovat pouze určitý sekundární korektiv, jenž by měl bránit udělování excesivně vysokých pokut. Také se neztotožňuji s názorem ÚS, že je zcela irrelevantní hledisko praktické vymahatelnosti uložené sankce, neboť dle mého názoru trest, jehož nástup není pro pachatele dostatečně reálnou hrozbou, přestává být efektivní sankcí a stává se pouze jakousi planou výhrůžkou, čímž velmi ztrácí na svém účinku.

Svůj názor na úzkou vazbu mezi hodnocením majetkových poměrů pachatele správního deliktu a vyloučením existence likvidačního účinku výše uložené pokuty pro osobu pachatele opírám především o poněkud mladší judikaturu. NSS uvádí, že *"správní orgán ukládající pokutu ... je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí"*.⁹ Tento závěr NSS velmi koresponduje s koncepcí hodnocení majetkových poměrů pachatele, jakožto okrajového korektivu pro dvě úzce vymezené skupiny případů. První z nich představují situace, kdy je pachatelem deliktu osoba zjevně nemajetná či nízkopříjmová (pro právnické osoby lze použít dané pravidlo obdobně). Druhý případ nastává, pokud zhodnocení majetkových poměrů pachatele explicitně požaduje příslušná právní úprava, jakožto povinnou součást individualizace výše udílené sankce.

Již výše jsem naznačil, že nepovažuji za vhodné, aby se proces stanovování spravedlivé výše sankce stal aktivní legitimací pro zevrubné analyzování majetkových poměrů pachatele správního deliktu, neboť by tímto docházelo k jisté konfrontaci s čl. 7 Listiny základních práv a svobod, jenž garantuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Test proporcionality v tomto případě dle mého názoru hovoří ve prospěch práva na soukromí. Nepovažuji tedy za správné návrhy typu "ukládejme za překročení maximální povolené rychlosti pokuty od 500,- Kč do 50.000,- Kč, a to v závislosti na hodnotě vozu, příjmech či jiném dalším majetku řidiče".

⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

Pokud je však nezbytné zohlednit majetkové poměry pachatele, je zcela legitimní otázkou, v jaké rozsahu má být provedeno dokazování. K tomuto se NSS vyjádřil následovně: *"Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem."*¹⁰ NSS tak naznačuje, že pro účely určení výše ukládané sankce není třeba prokázat majetkové poměry pachatele nadevší pochybnost a postačí, pokud si správní orgán utvoří obecnější představu.

3. EXCESIVNÍ VÝŠE POKUTY A LEGITIMNÍ OČEKÁVÁNÍ

Zásada legitimního očekávání je jednou ze základních zásad, na kterých je postavena činnost každého správního orgánu. Správní řád tuto zásadu vymezuje jako povinnost příslušného správního orgánu dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.¹¹

Tato zásada však bývá v praxi často absolutizována, přestože například v oblasti správního trestání nastává taková míra shody všech hodnocených okolností zcela výjimečně. Rozhodně považuji za nesprávné, pokud je výše sankce odůvodňována statisticky, kdy je hlavním argumentem skutečnost, že za shodný delikt správní orgán v posledním roce uložil již pětkrát pokutu ve výši 10.000 Kč, tudíž v dalším řízení o tomtéž druhu deliktu nezbývá, než uložit opět pokutu ve shodné výši.

Zásada legitimního očekávání je při individualizaci výše ukládané sankce limitována minimálně dvěma faktory. Za prvé, správní orgán musí v každém řízení vyhodnotit takové množství kritérií, že je naprosto pochopitelné, že se jakékoli dva případy budou alespoň částečně lišit, což dává prostor pro variabilitu výší sankcí. Za druhé rozhodovací praxe nepředstavuje absolutní dogma, které nepodléhá žádnému vývoji. NSS připouští určitý posun při rozhodování, když konstatuje, že *"obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro*

¹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 4.

futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká".¹²

Pokud jde o problematiku excesů při ukládání sankcí za spáchání správních deliktů, pak se nejčastěji objevují případy, kdy pachatel v odvolání či následné správní žalobě argumentuje tím, že příslušný správní orgán nesprávně vyhodnotil veškerá obligatorně hodnocená hlediska, a tudíž je daná sankce nepřiměřeně vysoká. Je tak především věcí kvalitního odůvodnění rozhodnutí, aby správní orgán dostatečně popsal proces individualizace výše sankce. Na druhou stranu jak odborná literatura¹³, tak i relevantní judikatura uvádí, že za svévolné může být považováno pouze takové užití správního uvážení, které zcela zřejmě vybočuje ze zákonem stanovených mantinelů, anebo jsou dva velmi podobné případy rozhodnuty diametrálně odlišně. V případě drobných rozdílů je přístup správních soudů velmi opatrný, což považuji za správné.

Nicméně já bych rád upozornil na zcela opačný extrém, který je dle mého názoru více nebezpečný pro společnost, než je výjimečné uložení nepřiměřeně vysoké sankce. Tímto problémem je fenomén ukládání excesivně nízkých sankcí. V mnoha případech se lze setkat s tím, že správní orgán ukládá pokuty maximálně ve výši několika desítek tisíc korun, přestože horní hranice zákonné sazby připouští uložení pokuty v řádech milionů korun. Zatímco v prvním případě se pachatel nepřiměřeně vysoké pokutě brání všemi dostupnými právními prostředky, v druhém případě neexistuje nikdo, kdo by brojil proti excesivně nízké sankci. Osobně se setkávám s případy, kdy ze všech okolností případu jednoznačně vyplývá, že se pachatel dopustil opakovaného deliktního jednání s vysokou mírou společenské škodlivosti, a to způsobem, který odůvodňuje uložení sankce při samotné horní hranici zákonné sazby, a přesto správní orgán uloží pokutu v minimální výši. V dalších obdobných případech se již správní orgán odkazuje na svou zavedenou rozhodovací praxi a kruh se uzavírá.

Důvody výše popsaného negativního jevu vnímám ve dvou rovinách. V oblasti správního trestání neexistuje institut s podobným účelem, jaký má v trestním řízení státní zástupce. Není zde tedy nikdo, kdo by důsledně dohlížel na to, aby správní orgán neukládal nepřiměřeně nízké sankce. Dále je tento stav do značné míry zapříčiněn tím, že uložení pokuty při dolní hranici sazby dává správnímu orgánu celkem slušnou šanci, že dané rozhodnutí nebude napadeno odvoláním, popř. i správní žalobou, což přináší danému správnímu orgánu úbytek dodatečné agendy a taktéž eliminaci rizika

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005-57.

¹³ SKULOVÁ, S. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 269 s. ISBN 80-210-3237-5.

náhrady škody, pokud by předmětné rozhodnutí neobstálo před správním soudem. Spekulovat by samozřejmě bylo možné i o jistých korupčních impulzech pro toto jednání správních orgánů, do této problematiky bych se však pouštěl jen velmi nerad.

4. ZÁVĚR

V tomto příspěvku jsem se pokusil o stručnou analýzu procesu individualizace ukládání sankce za spáchání správního deliktu, především na příkladu finančních sankcí v podobě pokut.

Kromě nastínění základních požadavků, které jsou kladeny jak na samotnou právní úpravu, tak na činnost správních orgánů, jsem poukázal na určitý problém, který začíná mít charakter dlouhodobého trendu, a sice na ukládání neadekvátně nízkých sankcí. Jako nedostatek vnímám, že neexistuje žádná osoba ani jiný institut, který by zajistil elementární dohled nad tím, aby správní orgány excesivně nevybočovaly ze základních mantinelů správního uvážení, především směrem dolů.

Stávající právní řád dle mého názoru nabízí pouze dvě řešení. První lze aplikovat u správních deliktů, které jsou projednávány na návrh. Všude tam, kde existuje *de facto* sporné řízení, lze předpokládat, že si obě strany pohlídají, aby byla sankce adekvátní, a pokud se tak nestane, uplatní zajisté opravný prostředek. U všech ostatních případů nezbyvá, než se spolehnout na jednu ze záruk zákonnosti veřejné správy, a sice na kontrolu prováděnou občany. Zde lze uvažovat například o využití institutu stížnosti, popřípadě o podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.

Významnou roli v procesu eliminace výše popsaného negativního jevu mohou sehrát nadřízené správní orgány, resp. ústřední orgány státní správy, zejména formou metodického vedení. Všude tam, kde existuje velký prostor pro správní úvahu, vzniká určité riziko velkých rozdílů mezi rozhodovací praxí více správních orgánů. Excesy v podobě uložení nepřiměřeně vysoké sankce budou zajisté i nadále efektivně minimalizovány díky řádným i mimořádným opravným prostředkům na straně pachatele. Měli bychom se však zamyslet, zda není možné zavést určitý institut, který by mohl působit proti opačným extrémům.

Každá právní povinnost má svůj smysl pouze tehdy, jestliže je vymahatelná a její porušení trestáno. Pokud tedy správní orgány ukládají nepřiměřeně nízké sankce, oslabují tím jak represivní, tak především preventivní funkci, která má v oblasti správního trestání zcela zásadní význam. V okamžiku, kdy je výhodnější podstoupit riziko odhalení protiprávního jednání, oproti dodržení dané právní povinnosti, dochází k totální devalvaci základních funkcí státu, jenž má být garantem toho, že vždy musí být výhodnější stanovená pravidla dodržovat.

Literature:

- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011, Praha : Nakladatelství Linde Praha a.s., 2011. 457 s. ISBN 978-80-7201-830-7.
- MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
- SKULOVÁ, S. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003. 269 s. ISBN 80-210-3237-5.

Contact – email

Jakub.Kral@mail.muni.cz

THE CHOSEN ASPECTS OF STATE INSPECTION AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN CASE "METHANOL"

IVO KRÝSA

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, Praha

Abstract in original language

Státní kontrola nad dodržováním povinností stanovených právními předpisy a správní trestání v případě jejich neplnění patří ke standardům uplatňování veřejné moci. V případě mimořádných situací však vstupují do těchto standardních mechanismů další okolnosti, které mohou tento systém významným způsobem modifikovat. Článek se zabývá některými vybranými aspekty činnosti orgánů veřejné moci v souvislosti s kausou "Methanol". Autor se zaměřuje na problematiku přijímání jednotlivých mimořádných opatření, na jejich interpretaci a aplikaci v praxi.

Key words in original language

Státní kontrola; správní trestání; ochrana veřejného zdraví;

Abstract

In times of normality government power focuses on two aspects: compliance with the obligations imposed by legislation and administrative punishment in the event of non-compliance. However, in times of emergency these standard mechanisms are eligible to significant modification. This article deals with some of the selected aspects of activities of public authorities in relation to the case "Methanol". The author focuses on the process of the adoption of emergency procedures, their interpretation and application in practice.

Key words

State inspection; administrative punishment; public health protection

Mimořádné opatření podle zákona č. 258/2000 Sb, o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o ochraně veřejného zdraví") je oprávněn vyhlásit příslušný orgán ochrany veřejného zdraví při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních nebo z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech. Pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů, je podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví Ministerstvo zdravotnictví.

Je-li v případě popsaných mimořádných situací bezprostředně ohroženo zdraví fyzických osob, vyhláší se mimořádné opatření orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví v celoplošném rozhlasovém a televizním vysílání.

Okamžikem vyhlášení je takové mimořádné opatření závazné pro všechny dotčené osoby a ty jsou povinny se mu podrobit. Mimořádné opatření zveřejní orgán ochrany veřejného zdraví, který je vyhlásil, a obce určené v opatření vyvěšením na úředních deskách. Na rozhodování o těchto opatřeních se nevztahuje správní řád.

Ust. § 94 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví dále stanoví, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví podle § 80 odst. 1 písm. g) se doručuje veřejnou vyhláškou. K tomu pak dále stanoví, že doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí po dobu 15 dnů na úředních deskách Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic včetně jejich územních pracovišť. Ze systematiky zákona a logiky věci je třeba usuzovat, že tento postup platí pro všechny případy s výjimkou postupu podle § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření vyhlášené tímto postupem je závazné okamžikem vyhlášení a následně uveřejnění na úředních deskách krajských hygienických stanic má tak pouze informativní charakter. Pravomoc k vydání shora popsanych mimořádných opatření není vázána na vyhlášení některé z krizových situací podle krizového zákona.

V konkrétním případě důvod k vyhlášení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví představoval výskyt nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých lihovin objevených se na trhu v České republice. Orgánem obecně příslušným k provádění dozoru nad plněním povinností podle zákona o lihu je Státní zemědělská a potravinářská inspekce. Kontrolu podle zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů, pak vykonávají celní úřady. Lihoviny obecně, pokud splňují požadavky právních předpisů včetně předpisů unijních, se pokládají za potraviny. Orgány ochrany veřejného zdraví obecně provádějí státní kontrolu nad dodržováním právních předpisů týkajících se lihovin ve stravovacích službách podle § 23 a násl. zákona o ochraně veřejného zdraví a příslušných přímo použitelných unijních předpisů potravinového práva.

Je však třeba v této souvislosti vycházet ze skutečnosti, že orgány ochrany veřejného zdraví vykonávají rovněž státní dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o potravinách a souvisejícími zvláštními právními předpisy ke zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin.

V případě výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých lihovin z důvodu výskytu cizorodých látek v nich bylo tedy nepochybně Ministerstvo zdravotnictví jediným příslušným orgánem, který mohl takové mimořádné opatření vydat. Složitější z hlediska kompetenčního by situace mohla být v případě, pokud by se sice jednalo o bezprostřední ohrožení zdraví lidí, nicméně by nešlo ani o potraviny ani o výrobky upravené právními předpisy na ochranu veřejného zdraví, což však není předmětem tohoto článku.

Mimořádná opatření byla vyhlášena postupně celkem čtyři, první dne 12. září 2012, zatím poslední pak 27. září 2012. Zákon o ochraně veřejného zdraví podává taxativní výčet druhu mimořádných opatření pouze pro případ výskytu epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Pro jiné případy však orgány ochrany veřejného zdraví nijak nelimituje a rozhodování o jejich obsahu je tak předmětem správního uvážení příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví. Obecně bych k mezím správního uvážení v tomto případě uvedl, že limitujícím faktorem zde bude samozřejmě respektování principu proporcionality při naplňování sledovaných cílů a šetření oprávněných zájmů opatřením dotčených subjektů.¹ Ani v případě mimořádných okolností totiž opatření vyhlášující orgán nedisponuje absolutní volnou úvahou², je vázán zásadou zákonnosti a i když se na vydávání mimořádných opatření neuplatní procesní režim správního řádu, platí vždy základní zásady správního řízení a další jeho ustanovení, pokud jsou pro vydávání opatření potřebná. A i když zákon o ochraně veřejného zdraví neupravuje žádný řádný opravný prostředek proti vyhlášenému mimořádnému opatření, nepochybně toto podléhá nejméně soudnímu přezkumu ve správním soudnictví a případně též režimu zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Provádění kontroly nad dodržováním mimořádných opatření

Předmětem prvního mimořádného opatření byl zákaz rozlévání a prodeje lihovin typu destilátů a tuzemáku s obsahem nad 30 objemových procent alkoholu, přičemž povinnými osobami byli určeni provozovatelé stánků, stánků s občerstvením, mobilních stánků a jiných mobilních a přechodných provozů. Již v této chvíli přesahoval okruh povinných subjektů působnost orgánů ochrany veřejného zdraví, která je v oblasti potravinového práva omezena na provozovatele stravovacích služeb definované zákonem o ochraně veřejného zdraví. Někteří s adresátů mimořádného opatření tak podléhali dozoru ze strany Státní zemědělské a potravinářské inspekce.

Dvě následující mimořádná opatření ze dne 14. září a 20. září pak vyhlášené omezení uvádění některých lihovin na trh v ČR ještě zpřísnilo jednak jeho rozšířením na všechny provozovatele potravinářských podniků a jednak rozšířením okruhu lihovin, na něž se vztahuje. Distribuce vymezených lihovin a jejich vývoz mimo území ČR pak dokonce byla zakázána nejen podnikatelským subjektům, ale každému, tedy všem fyzickým a právnickým osobám.

¹ SKULOVÁ, S. K otázce argumentace principy dobré správy. In *Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010, ISBN 978-80-7160-301-6.

² Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, ASPI.

Podle tohoto nařízení tedy bylo všem fyzickým a právnickým osobám uloženo zdržet se vývozu či distribuce vymezených lihovin mimo území ČR, a to v jakémkoli množství, byť pro osobní potřebu. Okruh dozorových orgánů se tedy rozšířil o celní úřady, které na hranicích prováděly celní dohled a celní kontrolu podle § 48 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů a v případě pozitivního zjištění zajišťovaly lihoviny, jejichž vývoz byl zakázán.

Prozatím poslední mimořádné opatření ze dne 27. září již bylo vydáno v souvislosti s nově účinným nařízením vlády č. 317/2012 Sb., o němž bude ještě dále pojednáno. Jednalo se v podstatě o částečné odvolání přijatých mimořádných opatření včetně stanovení režimu uvolnění výrobků do oběhu ve smyslu ust. § 95 věty poslední zákona o ochraně veřejného zdraví. Pro provozovatele potravinářských podniků vyplývají z tohoto mimořádného opatření a nařízení vlády zejména následující povinnosti.

Pokud provozovatel potravinářského podniku měl na své provozovně předmětné lihoviny obsažené ve spotřebitelském balení (lhostejno, kdy byla předmětná lihovina vyrobena), jehož otevřením došlo do okamžiku vyhlášení mimořádného opatření, tj. do 27. září 2012, 13.25 hod. k poškození nebo přetržení kontrolní pásky, byl povinen je buď ve lhůtě 60 dnů, tedy do 26. listopadu 2012):

- zlikvidovat způsobem stanoveným v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů; předložení dokladu o likvidaci může být předmětem kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru, nebo

- u každého jednotlivého spotřebitelského balení předmětných lihovin nechat provést zkoušku z akreditované laboratoře, kterou bude doložena zdravotní nezávadnost a tento protokol mít k dispozici pro účely kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru.

Podle ust. § 2 písm. c) zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů, se za spotřebitelské balení lihovin považují nádoby nebo jiné obaly o objemu do 6 l včetně opatřené etiketou výrobce, dovozce nebo provozovatele daňového skladu, který nabyl líh v režimu podmíněného osvobození od daně podle zákona o spotřebních daních, nebo prodejce, a určené pro prodej lihu konečnému spotřebiteli na daňovém území České republiky.

Není přípustné s popsány „otevřenými lihovinami“ naložit jiným způsobem, jako například vyloučit z použití ve stravovací službě či použít pro soukromou potřebu. V uvedené lhůtě 60 dnů bylo rovněž nutné předmětné lihoviny uchovávat mimo části provozovny, které jsou přístupné spotřebitelům.

Předmětné lihoviny v uzavřeném neporušeném balení s neporušeným kontrolním páskem smějí být spotřebiteli jakkoli nabízeny ke spotřebě bez dalších povinností pouze tehdy, zná-li provozovatel potravinářského podniku datum výroby předmětné lihoviny a toto datum je nejpozději 31. prosince 2011; tuto skutečnost musí

provozovatel potravinářského podniku prokázat při kontrole příslušnému orgánu dozoru a na vyžádání též spotřebiteli.

V souladu s mimořádným opatřením bylo lze bez dalšího na trh uvolnit lihoviny, u nichž je postaveno na jisto, že byly vyrobeny do konce roku 2011. Do doby zjištění data výroby předmětné lihoviny ji nesmí skladovat v částech provozovny, které jsou přístupné spotřebitelům. Předmětné lihoviny v uzavřeném neporušeném balení, vyrobené od 1. ledna 2012 smějí být spotřebiteli jakkoli nabízeny ke spotřebě pouze tehdy, pokud budou ve všech fázích uvádění do oběhu provázeny dokladem o původu podle nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Provozovatel potravinářského podniku nabízející k prodeji konečnému spotřebiteli lihovinu, musí pro účely kontroly ze strany příslušného orgánu dozoru předložit pro každou šarži lihoviny vyplněný a odpovědnou osobou podepsaný a orazítkovaný nebo v elektronické podobě opatřený zaručeným elektronickým podpisem formulář dokladu o původu lihoviny nebo jeho kopii. Jedná se o doklad o původu, který se bude lišit podle toho, zda provozovatel potravinářského podniku odebírá předmětné lihoviny od výrobce, dovozce či distributora.

Obecně platí, že tento doklad původu předává provozovateli potravinářského podniku ten subjekt, od něhož provozovatel předmětnou lihovinu nakoupil. Přikláním se k názoru, že nařízení vlády předpokládá, aby doklad o původu byl vytvářen a předkládán dle stanoveného formuláře a nasvědčuje tomu i jeho grafické vyobrazení v přílohách nařízení vlády; v opačném případě by totiž stačilo, pokud by nařízení vlády přímo ve své textové části stanovilo obsahové náležitosti takového dokladu. Objevily se však i názory jiné, vycházející z toho, že rozhodující jsou obsahové náležitosti dokladu o původu a nikoli jeho grafické provedení.

Účelem vyplnění a předávání prohlášení o původu a bezpečnosti lihu, destilátu nebo lihoviny, včetně protokolu o zkoušce, je zajištění absolutní sledovatelnosti produktu od výrobce lihu, resp. dovozce lihu (suroviny) až po konečného prodejce, který nabízí k prodeji, prodává nebo jinou formou nabízí ke spotřebě finální lihovinu. Každý článek distribučního řetězce musí být schopen ke každé šarži lihu či lihoviny doložit toto prohlášení o původu a bezpečnosti lihu, destilátu nebo lihoviny, včetně protokolu o zkoušce. Velmi významný je tento prvek zejména ve fázi prodeje či nabízení k prodeji.

Jelikož tedy orgány ochrany veřejného zdraví nedozírají celou oblast potravinového práva, je s ohledem na okolnosti vydání mimořádného opatření pravděpodobné, že toto opatření bude zasahovat i do práv a povinností subjektů, které za běžných okolností podléhají kontrolní pravomoci jiných orgánů veřejné moci. Současně to však také neznamená, že orgány ochrany veřejného zdraví by tím byly oprávněny dozírat celou oblast, kterou svým mimořádným opatřením pokryly. Naopak se tím dle mého názoru vytváří další požadavek, a to

ve formě individuálního správního aktu³, který budou oprávněny kontrolovat příslušné dozorové orgány v rozsahu své věcné působnosti.

Shrňme-li výše uvedené, lze konstatovat, že je třeba odlišovat kompetenci správního úřadu k vydání správního aktu, zde mimořádného opatření od kompetence k provádění dozorové působnosti. K provádění kontroly, včetně kontroly mimořádného opatření, jsou tak povolány jednotlivé orgány veřejné moci podle toho, jakou dílčí působnost jim jednotlivé zákony přikazují⁴.

Oblast působnosti nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Text a pravidla nařízení vlády se vztahují na lih pro potravinářské účely, destilát a lihoviny o obsahu etanolu nejméně 20 procent objemových a více. Nařízení vlády se týká všech provozovatelů potravinářských podniků, kteří vyrábí, distribuují a uvádí do oběhu, tedy například prodávají, nabízejí k prodeji, skladují, přepravují pro účely prodeje či nabízení k prodeji lih pro potravinářské účely, destiláty a lihoviny.

Požadavky nařízení vlády č. 317/2012 Sb. se vztahují na produkci lihu nebo lihovin vyrobenou od 27. září 2012 včetně. Dokladem o původu podle nařízení vlády tedy musejí být doprovázeny i předmětné lihoviny, které jsou opatřeny již novou kontrolní páskou podle vyhlášky č. 149/2006 Sb., kterou se provádí zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění vyhlášky č. 310/2012 Sb.

Dále se stanovuje lhůta 60 dnů na produkci lihu nebo lihovin vyrobenou v období od 1. ledna 2012 do 26. září 2012; v této lhůtě, tedy nejpozději do 26. 11. 2012 je nutné zpětně zajistit doklad o původu lihu nebo lihoviny podle přílohy nařízení vlády č. 317/2012 Sb.

Delikt ní odpovědnost v souvislosti s porušením mimořádného opatření

Porušení povinnosti stanovené mimořádným opatřením příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví je u fyzické osoby podnikající a právnické osoby správním deliktem podle ust. § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, za který může být uložena pokuta do výše dvou milionů Kč a v případě, kdy v souvislosti s porušením povinnosti

³ PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. Vydání. Brno: Masarykova universita, 2007, s. 276 a n.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 117 a n.

dojde k poškození zdraví fyzické osoby, pak až do výše tří milionů Kč. Příslušným správním úřadem k vedení správního řízení o tomto deliktu ve vždy orgán ochrany veřejného zdraví, a to i v případech, kdy kontrolu vykonal jiný k tomu příslušný dozorový orgán.

V případě mimořádných opatření se zdá, že ani teoreticky nepřichází v úvahu přečin maření výkonu úředního rozhodnutí podle ust. § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákona, neboť ač je mimořádné opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví formálně rozhodnutím, materiálně spíše vykazuje znaky opatření obecné povahy; okruh adresátů tohoto správního aktu je totiž určen abstraktně a nikoli konkrétně.

Odhlédneme-li od deliktů daňových, které úzce souvisí s problematikou falšování a ředění alkoholu, přicházejí v úvahu dále trestné činy ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty podle § 156 trestního zákona a ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti podle § 157 trestního zákona.

Je tedy třeba v této souvislosti odlišovat porušení mimořádného opatření, která mají charakter formálního porušení, aniž by se zjistilo, resp. byl důvod zjišťovat, zda například nabízené lihoviny skutečně obsahují nebezpečné cizorodé látky. V takovém případě je namíste vyvození odpovědnosti za správní delikt podle ust. § 92 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Druhou skupinou pak jsou případy, kdy došlo v souvislosti s požitím lihoviny obsahující nebezpečnou cizorodou látku k poškození zdraví, ať již vratnému či nevratnému, resp. končícímu smrtí fyzické osoby. V takovém případě pak mohou přicházet v úvahu výše zmíněné trestné činy podle §§ 156 a 157 trestního zákona. Je třeba zde mít na paměti zásadu vyjádřenou v ust. § 12 odst. 2 trestního zákona, že 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. Rozhodující pak tedy budou veškeré související skutkové okolnosti případu. Teprve, pokud orgány činné v trestním řízení dospějí k závěru, že se v daném konkrétním případě o trestný čin nejedná, přichází v úvahu vyvození odpovědnosti za správní delikt.

Pokud jde o případnou odpovědnost fyzických osob za přestupek, přicházela v úvahu pouze v jediném případě, a tím bylo porušení zákazu vývozu předmětných lihovin na základě mimořádného opatření ze dne 20. září 2012, který byl uložen každému. Skutková podstata takového přestupku se ovšem v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ani v jiném zvláštním zákoně nevyskytuje. Pro naplnění obecné skutkové podstaty podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích by se muselo jednat o povinnost stanovenou právním předpisem, tedy v našem případě alespoň nařízením krajské hygienické stanice podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví. Na základě vyhlášeného mimořádného opatření tedy sice celní úřady zajišťovaly lihoviny, jejichž vývoz mimo území ČR

byl zakázán, nicméně takové jednání nebylo, resp. není podle práva postižitelné a tak v mnoha případech byly nakonec zajištěné lihoviny osobám posléze navraceny.

Shrnutí

Celkově lze konstatovat, že i v mimořádné situaci byly jednotlivé resorty připravené rychle a věcně spolupracovat, a to na všech úrovních. Přijímané postupy pak odpovídaly právním předpisům, a i když bylo možné ojediněle vysledovat některé tendence k jejich nedodržování a snahu ve vypjaté situaci obcházet některé ústavní principy a namísto právního předpisu stanovovat povinnosti jiným jednodušším způsobem, zafungovaly instanční pojistky veřejné správy a k přijetí žádných excesivních opatření nakonec nedošlo. Ukazuje se tedy, že "lakmusovým papírkem" právního státu je i to, zda je schopen dodržovat své vlastní právo a jeho principy i v případě mimořádných událostí. Samotná kvalita práva zhmotnělá v textech právních předpisů se pak projeví právě v tom, jestli tyto právní předpisy disponují tou tak potřebnou obecností a abstraktností, která umožňuje jejich aplikaci na co nejširší okruh možných situací, včetně těch mimořádných.

Literature:

- HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo : Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009.
- PRŮCHA, P. Správní právo: Obecná část. 7. Vydání. Brno: Masarykova universita, 2007.
- SKULOVÁ, S. K otázce argumentace principy dobré správy. In Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

Contact – email

ivo.krysa@khsstc.cz

NIEKOĽKO ÚVAH O SPRÁVNOM TRESTANÍ NA ÚSEKU CESTNEJ DOPRAVY

MAREK KUBÍČEK

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská
republika

Abstract in original language

Od 1. marca 2012 nadobudol účinnosť nový zákon o cestnej doprave č. 56/2012 Z. z.. Cieľom príspevku je poukázať na zmeny, ktoré nový zákon zaviedol v oblasti správneho trestania na tomto úseku verejnej správy.

Key words in original language

cestná doprava, priestupok, autobusová doprava, správne trestanie

Abstract

The new road transport act no. 56/2012 Collection of Law has entered into force from 1. 3. 2012. The aim of this article is to demonstrate changes, which the new act has introduced in the field of administrative punishment in this segment of public administration.

Key words

road transport, offence, bus transport, administrative punishment

ÚVOD

1. 3. 2012 nadobudol účinnosť zákon č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave, ktorým sa zrušil zákon č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov. Hlavným dôvodom prijatia novej právnej úpravy boli zmeny v práve Európskej únie, ktorých cieľom bolo nahradenie regulácie podnikania v cestnej doprave prostredníctvom smerníc reguláciou prostredníctvom nariadení,¹ ale i fakt, že sa prestala používať duplicitná úprava podnikania v cestnej doprave právnymi predpismi Európskej únie v prípade, že je problematika upravená medzinárodnou zmluvou, resp. aktom medzinárodnej

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, a ktorým sa zrušuje smernica Rady 96/26/ES; Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh; Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 o spoločných pravidlách prístupu na medzinárodný trh autokarovej a autobusovej dopravy a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 561/2006 (konsolidované znenie); Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 181/2011 zo 16. februára 2011 o právach cestujúcich v autobusovej a autokarovej doprave a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 2006/2004;

organizácie. Okrem zmien podmienených novým prístupom Európskej únie k právnej regulácii podnikania v cestnej doprave prišlo i k ďalším zmenám v právnej úprave na tomto úseku vrátane správneho trestania. Vzhľadom na limitovaný rozsah príspevku na nasledujúcich stranách bližšie rozoberám právnu úpravu priestupkov podľa nového zákona o cestnej doprave s osobitným zreteľom na priestupky, ktoré môžu v blokovom konaní prejednávať revízori dopravcov.

1. K PRIESTUPKOM PODĽA ZÁKONA O CESTNEJ DOPRAVE VŠEOBECNE

Zákon č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave v znení zákona č. 317/2012 Z.z. (ďalej len „zákon o cestnej doprave“) upravuje problematiku priestupkov v § 49 nazvanom „Priestupky“. Na priestupky a ich prejednávanie sa podľa § 49 ods. 6 zákona o cestnej doprave vzťahuje zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“).

Skutkové podstaty priestupkov sú uzákonené v § 49 ods. 1 zákona o cestnej doprave. Novou skutkovou podstatou je skutková podstata obsiahnutá v § 49 ods. 1 písm. a) zákona, ktorá ustanovuje za priestupok prevádzkovanie cestnej dopravy bez povolenia na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy podľa § 5 ods. 1 zákona, alebo licencie Spoločenstva podľa § 5 ods. 2 zákona. Táto skutková podstata je špeciálnou k skutkovej podstate priestupku na úseku podnikania obsiahnutej v § 24 ods. 1 písm. c) zákona o priestupkoch².

V § 49 ods. 1 písm. b) sa nachádza nová skutková podstata priestupku, ktorá má špeciálny subjekt – vodiča. Objektívna stránka skutkovej podstaty spočíva v nepreukázaní sa kópiou povolenia podľa § 5 ods. 1 zákona alebo licencie Spoločenstva podľa § 5 ods. 2 zákona, jazdným listom, sprievodnými dokladmi o prepravovanom náklade, a ak ide o prepravu na a z územia Slovenskej republiky do a z tretieho štátu, aj prepravným povolením. Objektívna stránka skutkovej podstaty priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. c) zákona sa týka porušenia povinností pri preprave nebezpečných vecí. Skutková podstata má špeciálny subjekt vodiča vozidla prepravujúceho nebezpečné veci. Ide tu o istú modifikáciu skutkovej podstaty priestupku, ktorá bola v predchádzajúcom zákone o cestnej doprave v § 36 ods. 1 písm. d).

Zákon ustanovuje v § 49 ods. 1 písm. d) a e) nové skutkové podstaty priestupkov, ktoré môže spáchať osoba vykonávajúca funkciu vedúceho dopravy. Podľa § 49 ods. 1 písm. d) sa dopúšťa priestupku ten, kto vykonáva funkciu vedúceho dopravy bez právneho vzťahu k prevádzkovateľovi cestnej dopravy podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri

² Priestupku sa dopustí ten, kto neoprávnene vykonáva obchodnú, výrobnú alebo inú zárobkovú činnosť.

výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, a ktorým sa zrušuje smernica Rady 96/26/ES (ďalej len „nariadenie, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy“), alebo pre viacerých prevádzkovateľov cestnej dopravy, než je prípustné podľa nariadenia a zákona o cestnej doprave. Fyzická osoba ale môže vykonávať funkciu vedúceho dopravy pre viacerých prevádzkovateľov cestnej dopravy, ak má výnimku od dopravného správneho orgánu. Podľa § 49 ods. 1 písm. e) zákona sa priestupku dopúšťa ten, kto vykonáva funkciu vedúceho dopravy napriek tomu, že dopravný správny orgán alebo príslušný orgán členského štátu³ usadenia ho vyhlásil za nespôsobilého samostatne sústavne riadiť dopravné činnosti podniku prevádzkovateľa cestnej dopravy.

Dôvodom uzákonenia posledných dvoch skutkových podstát je zmena v právnej úprave odbornej spôsobilosti potrebnej pre podnikanie v cestnej doprave. V súčasnosti musí mať podľa čl. 4 nariadenia, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy vedúceho dopravy každý podnik vykonávajúci povolanie prevádzkovateľa cestnej dopravy, ak nariadenie, resp. zákon o cestnej doprave neupravuje odbornú spôsobilosť inak.

Podľa § 49 ods. 1 písm. i) zákona o cestnej doprave sa priestupku dopustí ten, kto pokračuje v prevádzkovaní taxislužby po smrti držiteľa koncesie bez ohlásenia dopravnému správnomu orgánu alebo napriek jeho zákazu. Priestupkom podľa § 49 ods. 1 písm. f) až h) zákona o cestnej doprave spáchaných v pravidelnej autobusovej doprave je venovaná ďalšia časť príspevku, preto sa im na tomto mieste nebudem venovať.

Sankciou za priestupky podľa § 49 ods. 1 zákona je pokuta. V prípade priestupkov podľa § 49 ods. 1 písm. d) a e) zákona o cestnej doprave môže správny orgán uložiť i zákaz činnosti, ktorý možno podľa § 14 ods. 1 zákona o priestupkoch uložiť najviac na päť rokov.

Priestupky na úseku cestnej dopravy prejednávajú najmä dopravné správne orgány. Vecná príslušnosť správnych orgánov vo veciach priestupkov je zväčša zakotvená tak, aby mali príslušné správne orgány právomoc prejednávať priestupky, ktoré sa spáchajú na tom úseku cestnej dopravy, pre ktorý sú vecne príslušné i v ostatných veciach.⁴ Problematicky je upravená vecná príslušnosť v prípade priestupkov vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave okrem mestskej autobusovej dopravy. Zákon nestanovuje vecnú príslušnosť

³ Členským štátom sa podľa § 2 ods. 5 zákona o cestnej doprave rozumie členský štát Európskej únie, štát, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore a Švajčiarska konfederácia.

⁴ Výnimkou je právomoc obce prejednávať v prvom stupni priestupky v taxislužbe, ku ktorým došlo v obci a právomoc ministerstva prejednávať v prvom stupni priestupky, ku ktorým došlo v preprave nebezpečných vecí.

na prejednanie týchto priestupkov ani samosprávnemu kraju a ani inému dopravnému správnomu orgánu, a preto možno dospieť k záveru, že tieto priestupky by mal prejednávať v prvom stupni obvodný úrad.

V otázke priestupkov na úseku cestnej dopravy prejednávaných v prvom stupni obcou vyvstáva otázka, či ide v tomto prípade o prenesený výkon štátnej správy, alebo výkon územnej samosprávy. Keďže v § 44 zákona o cestnej doprave nie je uvedené, že obec prejednáva priestupky pri prenesenom výkone štátnej správy, možno s prihliadnutím na § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vysloviť záver, že obec vykonáva túto pôsobnosť ako pôsobnosť samosprávu. A však vzhľadom na to, že o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje podľa § 42 písm. k) zákona o cestnej doprave krajský úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie⁵ (ďalej len "krajský úrad") a vzhľadom na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Rks 9/2011 možno predpokladať, že v aplikačnej praxi sa bude považovať prejednávanie priestupkov na úseku cestnej dopravy obcou za prenesený výkon štátnej správy. V priestupkových konaniach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje krajský úrad je odvolacím orgánom podľa § 41 ods. 1 písm. q) zákona o cestnej doprave Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky. Právoplatné rozhodnutia odvolacích orgánov je možné preskúmať prostredníctvom správneho súdnictva, čo považujem za správne. Podľa § 49 ods. 5 zákona o cestnej doprave môžu priestupky v blokovanom konaní prejednávať aj colné orgány a priestupky podľa § 49 ods. 1 písm. f) až h) zákona aj revízori.

2. K JEDNOTLIVÝM PRIESTUPKOM PODĽA § 49 ODS. 1 PÍSM. F) AŽ H) ZÁKONA O CESTNEJ DOPRAVE V PRAVIDELNEJ AUTOBUSOVEJ DOPRAVE

Priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. f) zákona o cestnej doprave sa dopustí ten, kto naruša bezpečnú, pokojnú a pohodlnú prepravu cestujúcich, najmä obťažovaním cestujúcich alebo osádky vozidla neprimeraným hlukom alebo zápachom, prepravou nevhodnej príručnej batožiny alebo zvieratá, alebo znečistí autobus alebo autokar. Hoci je subjekt skutkovej podstaty priestupku podľa zákona všeobecný, z logiky veci vyplýva, že priestupku sa zväčša dopustí cestujúci. Objektom priestupku je bezpečná, pokojná a pohodlná preprava cestujúcich, alebo udržanie čistoty v autobuse, alebo autokare. Primárna dispozícia právnej normy je obsiahnutá v § 14 ods.

⁵ Od 1. 1. 2013 budú krajské úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie zrušené a ich kompetencie prejdú na obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v sídlach krajov.

1 písm. a) zákona.⁶ Ako sankciu je možné za priestupok uložiť pokutu do 500 €.

V právnej úprave tohto priestupku vidím nasledovné nedostatky:

- a) problematická konštrukcia objektívnej stránky skutkovej podstaty,
- b) uzákonenie neprimeranej sankcie za tento priestupok,
- c) umožnenie prejednať priestupok v blokovaní konaní revízorovi.

V skutkovej podstate tohto priestupku nie je veľmi vhodný demonštratívny výpočet konaní, akými možno priestupok spáchať (neprimeraný hluk, zápach, preprava nevhodnej príručnej batožiny alebo zvieratá). Výpočet je nevhodný preto, lebo obsahuje zväčša neurčité právne pojmy. Zatiaľ čo pri pojmoch ako neprimeraný zápach, alebo neprimeraný hluk je to pochopiteľné, pri pojmoch nevhodná príručná batožina, alebo zviera takúto úpravu nepovažujem za vhodnú. Ako je vysvetlené ďalej, príčinou problémov a konfliktov v aplikačnej praxi môže byť i fakt, že i jednotliví dopravcovia zakazujú vo svojich prepravných poriadkoch na účely zmluvy o preprave osôb niektoré konania, ktoré narúšajú bezpečnú, pokojnú a pohodlnú prepravu.

Ako vyplýva z § 4 ods. 2 písm. g) zákona o cestnej doprave dopravca určuje v prepravnom poriadku podmienky prepravy príručnej batožiny cestujúcich, cestovnej batožiny, poštových a autobusových zásielok a živých spoločenských zvierat. Dopravcovia teda vo svojich prepravných poriadkoch, čo sú v podstate všeobecné obchodné podmienky, bližšie špecifikujú predmety, ktoré možno prepravovať ako príručnú batožinu, predmety, ktoré nemožno prepravovať ako príručnú batožinu a predmety, ktorých preprava je možná len za osobitných podmienok. Dopravcovia teda tým, že v prepravnom poriadku určujú batožinu, ktorej preprava je zakázaná, resp. batožinu, ktorú možno prepravovať za osobitných podmienok, vymedzujú na účely zmluvy o preprave osôb pojem nevhodná batožina. Každý dopravca môže v prepravnom poriadku zakázať prepravu iného druhu batožiny.⁷ V praxi môže nastať situácia, že cestujúci prepravujúci

⁶ Cestujúci je povinný správať sa tak, aby neohrozil bezpečnosť prepravy, pokojnú a pohodlnú prepravu ostatných cestujúcich, nepoškodil autobus a zariadenia dopravcu slúžiace cestujúcim, neznečistil autobus a priestory dopravcu určené cestujúcim a neobťažoval ostatných cestujúcich a osádku autobusu.

⁷ Napr. Dopravný podnik Bratislava, a. s. v čl. 11 ods. písm. g) prepravného poriadku mestskej hromadnej dopravy v Bratislave, pravidelnej autobusovej prímestskej a medzinárodnej dopravy stanovuje, že cestujúcemu je zakázané brať so sebou do vozidla vec, ktorej rozmer je väčší ako 50x60x80 cm (napr. moped, motocykel a pod.); vec dlhšiu ako 300 cm s priemerom alebo uhlopriečkou väčšou ako 20 cm (napr. garníža, koberec a pod.); vec tvaru dosky, ak je väčšia ako 100x150x10 cm (napr. rysovacia doska, stojan na

určitú batožinu poruší prepravný poriadok, ale nespácha priestupok.⁸ Obdobná situácia je v súvislosti s prepravou zvierat.

Vo vzťahu k neprimeranému hluku možno spomenúť ustanovenia prepravných poriadkov, ktoré cestujúcim zakazujú písať, alebo spievať⁹. Samotné spievanie, alebo pískanie hoci je porušením prepravného poriadku a cestujúci zaň môže byť i vylúčený z prepravy, nemusí znamenať naplnenie skutkovej podstaty priestupku, keďže na naplnenie skutkovej podstaty sa obligatórne vyžaduje to, aby spev, alebo pískanie boli neprimerane hlučné, resp. inak narúšali bezpečnú, pokojnú a pohodlnú prepravu cestujúcich.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že správne orgány nemôžu sankcionovať fyzické osoby mechanicky len preto, lebo porušili prepravný poriadok, ale musia v každom jednotlivom prípade skúmať, či fyzická osoba naplnila všetky znaky skutkovej podstaty priestupku. Správne orgány by pri prejednávaní priestupkov mali pamätať i na zásadu materiálnej rovnosti obsiahnutú v § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len "správny poriadok"). Správny orgán si teda obsah neurčitých pojmov bezpečná, pokojná a pohodlná preprava cestujúcich, neprimeraný hluk, neprimeraný zápach, nevhodná príručná batožina, nevhodné zviera musí definovať sám, pričom prepravný poriadok môže byť pri ich definovaní len istou pomôckou. Cestujúci teda môže v niektorých prípadoch porušovať prepravný poriadok bez možnosti správneho postihu.

Môže nastať i situácia, že dopravca povolí v prepravnom poriadku i také konanie, ktoré správny orgán považuje vo svojej rozhodovacej

maľovanie, rám okna a pod.) s výnimkou bicykla, detského kočíka a saní na sánkovanie.

Dopravný podnik mesta Košice, a. s. v čl. 8 ods. 1 písm. g) prepravného poriadku pre mestskú hromadnú dopravu uvádza, že nie je dovolené, aby cestujúci bral so sebou do vozidla predmet, rozmer ktorého je väčší ako 45x 55 x 100 cm (napr. bicykel, moped, motocykel a pod), alebo predmet dlhší ako 200 cm pri priemere väčšom ako 30 cm (napr. koberec a pod.), a ak ide o predmet tvaru tabule, ak je väčší ako 10 x 100 x 150 cm, na detské kočíky alebo invalidné vozíky sa toto ustanovenie nevzťahuje.

⁸ Napr. Dopravný podnik mesta Košice, a.s. zakazuje v čl. 8 ods. 1 písm. i) svojho prepravného poriadku pre mestskú hromadnú dopravu prepravu bicyklov. V prípade prepravy čistého bicykla v prázdnom autobuse však nepochybne nedôjde k spáchaní priestupku, keďže nedôjde ani k znečisteniu vozidla a ani k inému narušeniu pokojnej, pohodlnej a bezpečnej prepravy.

⁹ Pozri napr. Čl. 3 ods. 8 písm. o) prepravného poriadku mestskej hromadnej dopravy v Bratislave, pravidelnej autobusovej prímestskej a medzinárodnej dopravy Dopravného podniku Bratislava, a. s., čl. 6 ods. 1 písm. b) prepravného poriadku Slovak Lines, a. s. pre prímestskú dopravu, čl. 4 ods. 17 písm. j) prepravného poriadku Dopravného podniku mesta Košice, a. s. pre mestskú hromadnú dopravu.

praxi za priestupok.¹⁰ V takom prípade by cestujúci správnym orgánom sankcionovaný nebol, keďže nastáva okolnosť vylučujúca protiprávnosť – výkon práva vyplývajúceho z prepravnej zmluvy.¹¹

Obdobná situácia nastane v prípade, ak zamestnanec dopravcu, najmä vodič, proti hlučným, zápachom, preprave batožiny, či zvieratá, resp. inému konaniu naplňujúcemu skutkovú podstatu priestupku nič nenamietajú, je s ním uzročený a porušenie prepravného poriadku zo strany cestujúceho nie je jednoznačné.¹² V takomto prípade totiž cestujúci koná v dobrej viere, že sa správa v súlade s prepravným poriadkom, a teda nepácha ani priestupok podľa § 49 ods. 1 písm. f) zákona o cestnej doprave. Pokiaľ by následne revízor, resp. dopravný správny orgán uznal takéhoto cestujúceho za vinného z priestupku, bola by porušená zásada právnej istoty. V praxi napr. nastala situácia, že vodič odmietol prepraviť bezdomovca obťažujúceho okolie zápachom, ale dispečer mu prikázal prepraviť ho.

Práve pri prejednávani priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. f) zákona o cestnej doprave v blokovom konaní revízorom, sa ešte viac ako pri ďalších dvoch priestupkoch analyzovaných v tejto stati zvyrazňuje dvojité postavenie revízora – postavenie v pozícii zamestnanca dopravcu a postavenie v pozícii správneho orgánu. V prípade, ak cestujúci poruší prepravný poriadok a zároveň spácha priestupok, revízor mu môže uložiť v blokovom konaní pokutu ako správny orgán a zároveň ho môže ako zamestnanec dopravcu vylúčiť z prepravy. V prípade, že cestujúci len poruší prepravný poriadok a nespácha priestupok, môže ho revízor vylúčiť z prepravy a nemôže mu uložiť blokovú pokutu. Pokiaľ by sa dopravcovia rozhodli vo väčšej miere postihovať páchatelov tohto priestupku, bolo by vhodné spraviť informačné kampane, v ktorých by cestujúcim bolo toto dvojité postavenie revízora náležite vysvetlené.

Ďalší problém, ktorý vidím v konštrukcii objektívnej stránky skutkovej podstaty, je dokazovanie hlučného správania, zápachu, alebo prepravy nevhodnej batožiny v prípade, ak cestujúci odmietne zaplatiť pokutu v blokovom konaní. Relatívne najjednoduchšie sa dá dokázať preprava nevhodnej batožiny, keďže v tomto prípade stačí vykonať jej premeranie. Rovnako tak je možné zmerať i neprimeraný hlučnosť. Merania by však museli byť urobené tak, aby obstáli v následnom správnom konaní, eventuálne v súdnom prieskume rozhodnutia, ktorým sa obvinený z priestupku uzná vinným.

¹⁰ Situácia môže nastať najmä pri preprave batožiny.

¹¹ Porov. Kiovska M. Administratívno-právna zodpovednosť so zameraním na zodpovednosť za priestupky v Slovenskej republike. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika 2000, s. 65

¹² Napr. v prípade usmerneného nástupu cez predné dvere vodič umožní prepravu nevhodnej batožiny, ktorá môže byť svojim odpudzujúcim vzhľadom na ťarchu spolucestujúcich a umožní cestujúcemu za ňu zaplatiť dovoznú.

Najproblematickejšie je dokázať neprimeraný zápach, ale i niektoré iné narušenia pokojnej, pohodlnej a bezpečnej prepravy cestujúcich vzhľadom na to, že to či bol priestupok spáchaný je možné spätne dokázať len zo svedeckých výpovedí, pričom každý svedok môže mať iný názor na to, kedy je zápach neprimeraný, alebo či bola narušená pokojná a pohodlná preprava cestujúcich.

Sankciu, ktorú možno za priestupok podľa § 49 ods. 1 písm. f) zákona o cestnej doprave uložiť, t. j. pokutu do 500 € považujem za absolútne neprimeranú najmä v porovnaní s pokutou, ktorú je možné za obdobné konania uložiť mimo dopravných prostriedkov, eventuálne budov, v ktorých sa vykonáva prepravný proces v autobusovej doprave. V prípadoch ako rušenie nočného pokoja, alebo znečisťovanie verejného priestranstva je totiž možné uložiť len pokutu do 33 €, keďže ide o priestupky podľa § 47 ods. 1 písm. b), resp. § 48 zákona o priestupkoch.

V prípade, že narušenie bezpečnosti prepravy iných cestujúcich vyplýva z úmyselného, resp. nedbanlivostného ohrozenia prevádzky autobusu, je možné za splnenia ďalších podmienok uvažovať i o tom, že bol spáchaný trestný čin poškodzovania a ohrozovania prevádzky všeobecne prospešného zariadenia podľa § 286, resp. § 288 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len "Trestný zákon").

Priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave sa dopustí ten, kto neuposlúchne počas prepravy pokyn alebo príkaz vodiča alebo iného člena osádky vozidla, revízora alebo dispečera na zaistenie bezpečnosti cestujúcich alebo bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky. Za priestupok je možné uložiť pokutu do 200 €. Možno povedať, že priestupku podľa tohto ustanovenia sa možno dopustiť neuposlúchnutím pokynu, resp. príkazu oprávneného zamestnanca dopravcu, pričom pokyn, resp. príkaz slúži buď na zaistenie

a) bezpečnosti cestujúcich, alebo

b) bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Ad b): Povinnosť cestujúceho v pravidelnej autobusovej doprave poslúchnuť pokyn alebo príkaz člena osádky autobusu alebo iného oprávneného zamestnanca dopravcu na zaistenie bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky je okrem zákona o cestnej doprave uzákonená i v § 47 ods. 1 zákona č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“). Podľa § 47 ods. 1 zákona o cestnej premávke je cestujúci vozidlom pravidelnej verejnej dopravy osôb povinný správať sa pri čakaní, nastupovaní, počas jazdy a pri vystupovaní tak, aby neohrozoval bezpečnosť ani plynulosť cestnej premávky, najmä nesmie vstupovať na vozovku, okraj nástupištia alebo do bezpečnostného priestoru nástupištia zastávky vyznačeného dopravnou značkou, a to až do zastavenia vozidla pravidelnej verejnej dopravy osôb. Pritom je povinný poslúchnuť pokyny zamestnanca prevádzkovateľa takého

vozidla. Podľa § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch sa priestupku dopustí ten, kto iným konaním, ako sa uvádza v ostatných ustanoveniach § 22 ods. 1 zákona o priestupkoch poruší všeobecne záväzný právny predpis o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, t. j. i § 47 ods. 1 zákona o cestnej premávke. Ako sankciu za spáchanie priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch je možné uložiť blokovú pokutu do 60 €, inak pokutu do 100€. Priestupok podľa § 22 ods. 4 zákona o priestupkoch je potrebné prejednať vždy v blokovom konaní, ak osobitný zákon neustanovuje inak a ak sú splnené zákonom stanovené podmienky pre vybavenie veci v blokovom konaní. Priestupky proti plynulosti a bezpečnosti cestnej premávky prejednávajú podľa § 52 ods. 2 písm. a) zákona o priestupkoch orgány Policajného zboru.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že osoba – cestujúci v pravidelnej autobusovej doprave jedným konaním, t. j. neuposlušnutím pokynu/príkazu na zabezpečenie bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky pácha priestupok podľa § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave a zároveň priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch. Vzhľadom na zásadu *ne bis in idem* obsiahnutú i v princípe č. 3 odporúčania Výboru ministrov členských krajín Rady Európy (91) 1 je možné za dané konanie páchatel'a postihnúť len raz.

V aplikačnej praxi bude treba pre vyššie uvedené ustáliť, či je skutková podstata podľa § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave vo vzťahu špeciality k skutkovej podstate obsiahnutej v § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch. Ustálenie je o to dôležitejšie, že priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky prejednávajú úplne iné orgány ako priestupky na úseku podnikania a prepravy v cestnej doprave. Nie som presvedčený o skutočnosti, že skutková podstata uzákonená v § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave je špeciálnou skutkovou podstatou vo vzťahu k skutkovej podstate obsiahnutej v § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch, keďže individuálnym objektom skutkovej podstaty priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave je aj bezpečnosť cestujúcich na rozdiel od priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch. Osobne sa ani nedomnievam, že zákonodarca mal úmysel uzákoniť skutkovú podstatu nachádzajúcu sa v § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave ako špeciálnu k tej ustanovenej v § 22 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch, keďže skutková podstata nachádzajúca sa v § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave pravdepodobne vznikla čisto mechanickým vytvorením sekundárnej dispozície k ustanoveniu § 14 ods. 1 písm. b) zákona o cestnej doprave.¹³

¹³ Cestujúci je povinný poslúchnuť pokyn alebo príkaz člena osádky autobusu alebo iného oprávneného zamestnanca dopravcu na zaistenie bezpečnosti cestujúcich a bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. h) sa dopustí ten, kto sa neoprávnenе zdržiava v prevádzkových priestoroch dopravcu, ktoré nie sú určené cestujúcim alebo verejnosti, alebo vo vozidle, ktoré nevykonáva cestnú dopravu, a neuposlúchne výzvu na ich opustenie. Tohto priestupku sa v prípade spáchania skutku neoprávneným zdržiavaním sa v prevádzkových priestoroch dopravcu možno dopustiť i v priestoroch dopravcu nákladnej dopravy. Za spáchanie priestupku je možné opäť uložiť pokutu do 200€. Hoci by mal zostať takýto skutok nesporne protiprávnym konaním, vzhľadom na osoby páchatel'ov nepovažujem finančnú sankciu za efektívnu. Za efektívnejšie považujem vykázanie týchto osôb z priestoru, resp. dopravného prostriedku a to i za asistencie súkromnej bezpečnostnej služby, resp. Policajného zboru. V prípade, ak osoby vstupujú neoprávnenе do prevádzkových priestorov dopravcu a páchajú tam trestnú činnosť (napr. krádež, poškodzovanie cudzej veci) sú za svoje činy postihované podľa ustanovení Trestného zákona a teda priestupková zodpovednosť sa v tomto prípade neuplatní.

3. K PRIESTUPKOM PODĽA § 49 ODS. 1 PSÍM. F) AŽ H) ZÁKONA O CESTNEJ DOPRAVE V PRAVIDELNEJ AUTOBUSOVEJ DOPRAVE VŠEOBECNE

Skutkové podstaty boli zahrnuté už i v predchádzajúcom zákone o cestnej doprave. Prvým špecifikom týchto priestupkov je to, že ich môže podľa § 49 ods. 5 zákona o cestnej doprave v blokovaní konaní, t. j. len vtedy, ak je priestupok spoľahlivo zistený a obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť, prejednávať i revízor dopravcu. Podľa § 4 ods. 2 písm. k) zákona o cestnej doprave je revízor zamestnanec dopravcu oprávnený kontrolovať cestovné lístky. Dopravca je definovaný v § 3 ods. 1 zákona ako prevádzkovateľ cestnej dopravy odo dňa právoplatnosti dopravnej licencie, koncesie alebo iného oprávnenia, ktoré ho oprávňuje na poskytovanie dopravných služieb verejnosti na základe prepravnej zmluvy, a to v osobnej doprave na základe zmluvy o preprave osôb a v nákladnej doprave na základe zmluvy o preprave nákladu. Možno teda povedať, že v tomto prípade bol výkon verejnej správy zákonom prenesený na subjekt stojaci mimo verejnej správy. Podľa predchádzajúcej právnej úpravy mohli revízori v blokovaní konaní prejednávať priestupky podľa § 36 ods. 1 písm. b), c) a d) zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov.¹⁴ Druhým špecifikom je to, že

¹⁴ § 36 ods. 1 písm. b) zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov: Priestupku na úseku cestnej dopravy sa dopustí ten, kto neposlúchne pokyn alebo príkaz vodiča, iného člena osádky vozidla, revízora alebo dispečera na zaistenie bezpečnosti cestujúcich alebo bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

§ 36 ods. 1 písm. c) zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov: Priestupku na úseku cestnej dopravy sa dopustí ten, kto sa neoprávnenе zdržiava v priestoroch dopravcu, ktoré nie sú určené pre cestujúcich, alebo vo vozidle, ktoré nevykonáva cestnú dopravu, a neposlúchne výzvu na ich opustenie.

podľa § 49 ods. 7 zákona sú výnosy blokovej pokuty uloženej revízorom príjmom dopravcu. V tomto prípade prišlo k zmene oproti predchádzajúcemu zákonu, podľa ktorého neboli výnosy z blokových pokút uložených revízormi príjmami dopravcu.

Je otázne ako je v praxi zabezpečená zásada materiálnej rovnosti, keďže jej dodržanie si vyžaduje metodické usmerňovanie niekoľkých desiatok revízorov rôznych dopravcov správnymi orgánmi. Ešte komplikovanejšie je kontrolovanie revízorov pri výkone ich činnosti ako správnych orgánov, keďže v prípade, ak páchatel zaplatí blokujúcu pokutu, sú možnosti odhalenia prípadného nezákonného postupu revízora veľmi obmedzené.

Keďže revízor je zamestnancom dopravcu, ktorý môže byť priestupkom i priamo postihnutý (znečisťovanie vozidla) je otázne, či nebude jeho rozhodovanie predpojaté. Vzhľadom na fakt, že výnos z pokuty je príjmom dopravcu možno tiež pochybovať o tom, že niektorí revízori nebudú ukladať vyššie pokuty ako by podľa riadnej správnej úvahy mali. Taktiež možno len s ťažkosťami efektívne skontrolovať, či revízori nebudú zamestnávateľom motivovaný k vyberaniu pokút i tým, že oficiálne, alebo neoficiálne budú mať určitý finančný podiel na výnose z nich. V žiadnom inom druhu dopravy v Slovenskej republike obdobné priestupky neprejednáva dopravca, alebo jeho zamestnanec a teda logicky ani výnosy z pokút za takéto priestupky nie sú príjmami dopravcov.

Z vyššie naznačených dôvodov sa domnievam, žeby revízori nemali prejednávať v blokovaní konaní priestupky. Tiež považujem za otáznu samotnú potrebu existencie skutkových podstat priestupkov uvedených v podnadle i z dôvodov, ktoré sú uvedené v predchádzajúcej časti príspevku. Zákonodarca by mal naopak dopravcom umožniť efektívne chrániť svoje práva ako i práva cestujúcich, ktoré sú chránené objektmi priestupkov uvedenými v podnadle prostriedkami súkromného práva (napr. vylúčenie z prepravy cestujúceho, ktorý porušuje svoje povinnosti, vykázanie z prevádzkového priestoru osoby, ktorá sa tam neoprávnene zdržiava), či prostredníctvom bezprostredných zásahov príslušníkov Policajného zboru. V prípade priestupkov podľa § 49 ods. 1 písm. g) zákona o cestnej doprave je možné porušenie tohto ustanovenia postihovať i podľa iných verejnoprávnych predpisov.

Cieľom tejto absolútne netypickej úpravy správneho trestania bolo pravdepodobne zamedziť preprave a vyspávaniu neprispôsobivých ľudí v autobusoch pravidelnej dopravy. A však hoci revízori majú relatívne veľké oprávnenia a dopravcovia aj finančnú motiváciu priestupky prejednávať i tak je veľmi pravdepodobné, že sa táto

Ustanovenie § 36 ods. 1 písm. d) zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov upravovalo priestupky na úseku prepravy nebezpečných vecí.

možno dobre mienená úprava blokového konania minie svojmu cieľu a to z dôvodu, že

a) väčšinou tieto priestupky páchajú špecifické skupiny páchatel'ov:

aa) osoby žijúce asociálnym spôsobom života,

ab) osoby, ktoré nedovršili pätnásť rok svojho veku.

Ad aa): Tieto osoby v zásade nemajú finančné prostriedky, a preto nemožno očakávať, žeby ich motivovala pokuta akejkolvek výšky k upusteniu od správania, ktorým naplňajú znaky skutkových podstat týchto priestupkov.

Ad ab) „Priestupkovú imunitu“ majú vzhľadom na svoj vek aj žiaci základnej školy, ktorí neraz v autobuse hlasno počúvajú hudbu, alebo autobus znečisťujú, či už vykladaním si nôh na sedadlá, alebo odhadzovaním odpadkov, lepením žuvačiek, a pod..

b) Revízor sa zväčša nenachádza v čase páchania priestupku na mieste činu. Zákonodarca teda neodstraňuje zdržanie autobusu v čase čakania na revízora, čo mohlo byť jedno z mála pozitív právnej úpravy, podľa ktorej by priestupky prejednávali zamestnanci dopravcu.

c) Revízor nie je zároveň orgánom objasňujúcim priestupky podľa § 49 ods. 1 psím. f) až h) zákona o cestnej doprave, čo v prípade, že páchatel' odmietne prejednanie priestupku v blokovom konaní, komplikuje ďalší priebeh priestupkového konania, keďže revízor nemôže vykonať úkony orgánu objasňujúceho priestupok.

Ako vyplynulo z mojich zisťovaní,¹⁵ priestupky podľa § 49 ods. 1 psím. f) až h) sa v praxi neprejednávajú a neprejednávali sa ani priestupky, ktoré mohli prejednávať revízori v cestnej doprave pred účinnosťou nového zákona o cestnej doprave. Vzhľadom na množstvo problémov, ktoré by postihovanie týchto priestupkov vyvolalo v praxi, považujem túto skutočnosť za pozitívum.

4. ZÁVER

Okrem iných zmien v správnom trestaní na úseku cestnej dopravy po tom, čo nadobudol účinnosť nový zákon o cestnej doprave č. 56/2012 Z.z. prišlo i k zmenám v oblasti priestupkov, ktoré môžu prejednávať revízori dopravcu. Zákonodarca sa novou právnou úpravou pravdepodobne snažil znížiť počet nežiaducich protispoločenských konaní v autobusovej doprave tým, že umožnil podnikateľom ukladať

¹⁵ Oslovil som nasledujúcich dopravcov, ktorí mi aj odpovedali: Dopravný podnik mesta Košice, a. s., Dopravný podnik mesta Žiliny, s.r.o., Slovak Lines, a. s., SAD Trnava a.s., eurobus, a.s., obce (mestá): Trnava, Prešov a Bratislavský samosprávny kraj a Trenčiansky samosprávny kraj. Na moje žiadosti neodpovedali dopravcovia: Veolia Transport Nitra, a.s., SAD Prievidza, a.s.

verejnoprávne sankcie a zároveň si výnosy z nich ponechať. Cestu, ktorou sa zákonodarca vydal, ale nepovažujem za správnu najmä vzhľadom na to, že ozajstní problémoví „cestujúci“ na zaplatenie pokuty nemajú a revízori ich radšej obídu. I vzhľadom na mnohé medializované prípady problémového správania revízorov mám skôr obavu o to, aby dopravcovia nezačali novú úpravu prejednávania vybraných priestupkov na úseku cestnej dopravy zneužívať na vylepšenie si svojej finančnej situácie striehnutím na platiacich cestujúcich, ktorí prepravujú v zime v poloprázdnom autobuse dvojše sánky namiesto povolených jedných.¹⁶

Článok vznikol s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja APVV č. 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

Literature:

Kiovská M. Administratívnoprávna zodpovednosť so zameraním na zodpovednosť za priestupky v Slovenskej republike. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika, 2000, 136 s, ISBN 80-097-392-7

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

zákon č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov

zákon č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave v znení zákona č. 317/2012 Z.z.

Contact – email

marek.kubicek@flaw.uniba.sk

¹⁶ Hoci ako vyplynulo z predchádzajúceho textu o priestupok by v tomto prípade nešlo, nemožno vylúčiť to, žeby revízori tvrdili, že k priestupku prišlo, a spoliehajú sa na neznalosť cestujúceho by od neho vyžadovali zaplatenie pokuty.

OSOBA BLÍZKÁ A NOVELA ZÁKONA O PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH

ANDREJ LOBOTKA

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na novelizaci zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, jejímž účelem je zamezení zneužívání institutu osoby blízké pachateli dopravních přestupků, tedy na zákon č. 297/2011 Sb.

Key words in original language

osoba blízká, účel trestu, presumpce neviny, objektivní odpovědnost, článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zákon č. 361/2000 Sb.

Abstract

The article deals with the amendment to the Act No. 361/2000 Coll. on the Road Traffic, the purpose of which is the prevention of misuse of the close person legal institute, therefore with the Act No. 297/2011 Coll.

Key words

close person, purpose of the punishment, presumption of innocence, objective liability, article 6 of the European Convention on Human Rights, Act No. 361/2000 Coll.

Zejména v otázkách dopravních přestupků, tedy přestupků podle zákona č. 361/200 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), se značně diskutovaným institutem práva stala v posledních letech otázka „osoby blízké“, tedy zejména otázka práva jedince nepodávat vysvětlení v případě, že by takovým jednáním hrozilo osobám jemu blízkým nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin.

Podle ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) je každý „...povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku; podání vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým (§ 68 odst. 4) hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti.“ Citovaným ustanovením se tudíž ukládá „...obecná povinnost, aby každý podal správním orgánům v případě potřeby nezbytné vysvětlení k prověření oznámení o přestupku. K odepření požadovaného vysvětlení může dojít jen z důvodu v zákoně taxativně

uvedených.“¹ Jedním ze zákonných důvodů pro odepření požadovaného vysvětlení je nebezpečí, že by osobám blízkým osobě podávající vysvětlení hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin.

Příčemž za osobu blízkou se podle ustanovení § 68 odst. 4 citovaného zákona považuje „...příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, partner; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pociťovala jako újmu vlastní.“ Za příbuzné v pokolení přímém jsou považovány rodiče, prarodiče a děti, mezi jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném patří např. švagr, druh, zeť, bratranec, tchán...² Okruh osob blízkých byl při přijímání zákona o přestupcích vymezen stejným způsobem, jak je vymezen i pro účely trestního práva (ustanovení § 89 odst. 7 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona; ustanovení § 125 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku). Na tuto skutečnost upozorňuje i samotná důvodová zpráva k zákonu o přestupcích. Za osobu blízkou právnické osoby lze považovat jejího společníka i jejího jednatele.

Jak upozornil i Ústavní soud ČR ve svém rozsudku ze dne 22. dubna 2004, č. j. 2 As 3/2004: „*Toto právo neobviňovat sebe nebo osoby sobě blízké je v řízení o přestupcích přiměřeným průmětem ústavního práva, jež je pro účely trestního stíhání zakotveno v čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na úrovni zákonné je pak pro účely trestní upraveno v § 100 trestního řádu.*“ Listina základních práv a svobod ve svém článku 37 odst. 1 stanovuje: „*Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.*“

Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 23. listopadu 1999, č. j. Pl. ÚS 28/98, poznamenává, že „...každá sankce za přestupek je v režimu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy...“, přičemž odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jmenovitě na případy Lauko v. Slovenská republika ECHR 4/1998/907/1119 z 2. září 1998 a Kadubec v. Slovenská republika ECHR 5/1998/908/1120 z 2. září 1998.

Podle článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, uzavřené vládami členských států Rady Evropy dne 4. listopadu 1950 v Římě, má každý „...právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti

¹ ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 144.

² HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 315.

jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

Právo na spravedlivý proces, zaručené výše uvedeným ustanovením Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, se tudíž vztahuje i na řízení o přestupcích, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, a tudíž i na řízení o dopravních přestupcích.

A právě odepření podání vysvětlení, jestliže by osobám blízkým osobě podávající vysvětlení hrozilo nebezpečí postihu za jiný správní delikt nebo přestupek spadá mezi všeobecně uznávané mezinárodní právní normy, které jsou základem pojmu spravedlivého procesu zakotveného v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³

Výše uvedená ustanovení (§ 60 odst. 1 a § 68 odst. 4 zákona o přestupcích a v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) tak řidičům poskytovala (a až do 18. ledna 2013 budou poskytovat) možnost vymluvit se v mnoha případech, kdy se dopustili dopravního přestupku, na osobu blízkou. Informace o možnosti takového postupu byly veřejnosti obecně známé, masivně se šířily např. internetem⁴ a byly řidiči ve značné míře zneužívané.

Ústavní soud ČR však reaguje právě na postupy řidičů, kteří ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích zneužívají ke zřeknutí se odpovědnosti za spáchaný přestupek a ve svém rozsudku ze dne 22. dubna 2004, č. j. 2 As 3/2004 dále pokračuje: „*Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích ovšem nesporně nemůže sloužit k tomu, aby se kterákoliv osoba mohla zříci své odpovědnosti za spáchaný přestupek tam, kde není dostupné přímé svědectví či přímý důkaz, a to pouhým odkazem na to, že přestupek spáchal někdo jiný, bez další specifikace této osoby, s odůvodněním, že se jedná o osobu blízkou. Za takové situace jistě nemůže být osoba přenášející odpovědnost na jinou osobu nucena k identifikaci této jiné osoby, musí být ovšem připravena na fakt, že orgán rozhodující o přestupku může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit,*

³ HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 315.

⁴ *Osoba blízká* [online]. In [dopravni-pravo.cz](http://www.dopravni-pravo.cz) [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z [www: http://www.dopravni-pravo.cz/osoba-blizka/](http://www.dopravni-pravo.cz/osoba-blizka/) nebo *Osoba blízká – kdo, nebo co je to?* [online]. In www.prestupkyvdoprave.cz [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z [www: http://www.prestupkyvdoprave.cz/osoba_blizka.html](http://www.prestupkyvdoprave.cz/osoba_blizka.html).

zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku. Jinak řečeno, zda z ostatních provedených důkazů lze dospět k ucelenému důkaznímu řetězci, z něhož bude možno dovodit odpovědnost konkrétní osoby.“

V médiích se v reakci na toto rozhodnutí začaly objevovat články informující o tom, že výmluvy řidičů na osobu blízkou již nepomohou.⁵ Ne vždy má však správní orgán rozhodující o přestupku k dispozici jiné důkazy, které by samy o sobě byly dostatečně průkazné k identifikaci pachatele dopravního přestupku. Z ostatních důkazů tudíž nemusí být možné dovodit odpovědnost konkrétní osoby. Může se stát, že přestupkový orgán nebude moci využít ostatní, nepřímé důkazy, a tudíž nebude moci vytvořit ucelený důkazní řetězec, z kterého by dovodil odpovědnost konkrétní osoby. V takovém případě by tudíž nebylo možné za dopravní přestupek udělit trest.

Právě na to se pachatelé dopravních přestupků ve velké míře spoléhají i nyní a na ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích se odvolávají. Výsledkem bylo v posledních letech vyvíjení silného tlaku na změnu právního řádu České republiky tak, aby prokazování dopravního přestupku konkrétnímu řidiči nebylo nadále nevyhnutné a správní orgán mohl přesto udělit takovému řidiči sankci za spáchaný přestupek.

Aby zákonodárce znemožnil jednotlivcům využití práva odepřít podání vysvětlení, jestliže by osobám blízkým osobě podávající vysvětlení hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, vytvořil právní konstrukci, jejímž účelem bylo znemožnění odvolání se na ustanovení § 60 odst. 1 a § 68 odst. 4 zákona o přestupcích a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Vláda předložila sněmovně návrh zákona, který se o takovou změnu pokouší v první polovině loňského roku, konkrétně 25. března 2011. Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk 300/0 dne 4. dubna 2011 a schválen byl 15. června 2011 na 19. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Senát návrh zákona vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo následně hlasováno 6. září 2011 na 21. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna setrvala na původním návrhu zákona, který prezident podepsal 29. září 2011. Zákon byl vyhlášen 14. října 2011 ve Sbírce zákonů v částce 105 pod číslem 297/2011 Sb.⁶

⁵ BLAŽEK, V., SEHNOUTKA, P., NEPRAŠOVÁ, V. *Soud: výmluvy řidičů neplatí* [online]. In ihned.cz [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z www: http://ihned.cz/c4-10041240-%2021777940-000000_d-soud-vymluvvy-ridicu-neplati.

⁶ *Sněmovní tisk 300* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 26. 11. 2012]. Dostupné z oficiálních stránek

Uvedenou novelou zákona se v ustanovení § 10 zákona o provozu na pozemních komunikacích za odstavce 2 vkládá nový odstavec, tedy odstavec 3, který zní: „*Provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*“

Za ustanovení § 125e zákona o provozu na pozemních komunikacích se zákonem vkládají nové § 125f, 125g, 125h, které včetně nadpisu znějí:

„§ 125f

Správní delikt provozovatele vozidla

(1) Právnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

(2) Právnícká nebo fyzická osoba za správní delikt odpovídá, pokud

a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání,

b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a

c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu.

(3) Za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10 000 Kč.

(4) Obecní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a

a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo

b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

(5) Provozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích

a) bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo

b) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.

§ 125g

(1) Je-li zahájeno řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f, nelze již zahájit řízení o přestupku pro stejné porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Řízení o přestupku lze zahájit, pokud se provozovatel vozidla zproští odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 5.

(2) Dopustil-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, vede se o těchto deliktech společné řízení.

(3) Za více správních deliktů provozovatele vozidla podle § 125f, projednaných ve společném řízení, se uloží pouze jedna pokuta podle § 125f odst. 3. Pro určení výše pokuty se použije sazba pokuty za přestupek nejpřísněji postižitelný.

§ 125h

(1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud

a) jsou splněny podmínky podle § 125f odst. 2,

b) totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a

c) porušení je možné projednat uložení pokuty v blokovém řízení.

(2) Určená částka se stanoví ve stejné výši jako pokuta v blokovém řízení. Při stanovení určené částky obecní úřad obce s rozšířenou působností přihlédne k závažnosti porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích.

(3) Určená částka je splatná do 15 dnů ode dne doručení výzvy podle odstavce 1.

(4) Výzva podle odstavce 1 musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, označení přestupku, jehož znaky skutek vykazuje, výši určené částky, datum splatnosti určené částky a další údaje nezbytné pro provedení platby a poučení podle odstavců 6 a 7.

(5) Je-li určená částka uhrazena nejpozději v den splatnosti, obecní úřad obce s rozšířenou působností věc odloží. V opačném případě obecní úřad s rozšířenou působností pokračuje v šetření přestupku. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.

(6) Neuhradí-li provozovatel vozidla určenou částku, může obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který jej vyzval k uhrazení určené částky, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku ve lhůtě podle odstavce 3. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.

(7) Je-li určená částka uhrazena po dni splatnosti, obecní úřad ji bezodkladně vrátí provozovateli vozidla.

(8) Určená částka je příjmem obce, jejíž obecní úřad vyzval provozovatele vozidla k uhrazení určené částky.“

„Zákonodárce zákonem č. 297/2011 Sb. fakticky založil objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za dodržení povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích při užití jeho vozidla v silničním provozu.“⁷ Jako vhodné se jeví použití analogie s právní úpravou držení střelné zbraně: „Držitel zbraně je oprávněn ji svěřit jenom osobě, která má příslušné oprávnění, stejně tak to platí pro provozovatele vozidla, který může vozidlo svěřit jenom tomu, kdo má řidičský průkaz. Kdybychom respektovali povahu návrhu, tak by analogicky osoba, která je držitelem zbraně, odpovídala za trestný čin proti životu nebo zdraví, který spáchal ten, jemuž byla zbraň po právu svěřena. Skutečný střelec by vyvázl bez trestu.“⁸

„Aby zákonodárci zabránili dalšímu zneužívání zmíněného institutu⁹, zakotvili současně do zákona odpovídající skutkovou podstatu jiného správního deliktu provozovatele vozidla, nepodnikající fyzické osoby,

⁷ HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 316.

⁸ PFLEGER, J. *Lidskoprávní aspekty odepření výpovědi při správních deliktech* [online]. [cit. 1. 12. 2012]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: Kateřina Šimáčková. Dostupné z [www: http://is.muni.cz/th/134647/pravf_m/](http://is.muni.cz/th/134647/pravf_m/).

⁹ Institutu osoby blízké [pozn. autora].

i když jinak v souladu s vládní koncepcí správního trestání v právních předpisech od těchto deliktů upouští.“¹⁰

Podle důvodové zprávy k novele zákona o provozu na pozemních komunikacích je navrhovaná právní úprava „...v souladu se zákony i ústavním pořádkem České republiky.“¹¹ Je však takováto změna zákona o provozu na pozemních komunikacích skutečně v souladu s ústavním pořádkem České republiky¹², zejména pak v souladu s Listinou základních práv a svobod a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod? Senát ve svém usnesení vyjádřil názor zpochybňující ústavní konformnost novely zákona o provozu na pozemních komunikacích.¹³

„Jedním z hlavních argumentů odpůrců nového znění právní normy je fakt, že zákon neodpovídá jednomu z principů trestního práva obecně, tj. neodvratnosti sankce za spáchaný delikt. Sankce (pokuta) uložená provozovateli vozidla v rozporu s výše uvedeným principem

¹⁰ HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 316.

¹¹ *Důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. Převzato z: Sněmovní tisk 300 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 26. 11. 2012]. Dostupné z oficiálních stránek Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69607>.

¹² Co všechno spadá pod pojem *ústavní pořádek*, tedy jakými předpisy je v současné době tvořen ústavní pořádek, definuje Ústava ve svém čl. 112 odst. 1, který stanoví, že „ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.“ Podle nálezu Ústavního soudu ČR č. j. Pl. ÚS 36/01 publikovaného ve Sbírce zákonů pod číslem 403/2000 Sb., je nutné do ústavního pořádku České republiky zařadit též ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud ve svém nálezu dovodil, že „rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

¹³ Právní zpravodaj 112/2011 – Senát nesouhlasí se změnami zákona o provozu na pozemních komunikacích, www.beck-online.cz.

nepostihne pachatele deliktu, nýbrž přenáší odpovědnost na osobu odlišnou od pachatele, jejíž zjištění je pro správní orgán snadnější.“¹⁴

Sankce uložená na základě objektivní odpovědnosti podle ustanovení § 125f zákona o provozu na pozemních komunikacích tudíž nesplňuje základní předpoklady pro dosažení svého účelu, tedy preventivní, represivní a výchovné funkce, jelikož nesplňuje zásadu individualizace a personalitu trestu, zásadu přiměřenosti trestu a spravedlnosti trestu.

Individualizovaný trest je výsledkem zásady přiměřenosti trestu a podle V. Solnaře¹⁵ je i jediným možným spravedlivým trestem. Podle V. Kalvodové, aby trest naplnil svůj účel, „...měl by být zákonný, přiměřený, individualizovaný a humánní, postihující především pachatele trestného činu s minimálním negativním vlivem na jeho sociální okolí, zejména rodinné zázemí.“¹⁶ Žádný z výše uvedených požadavků trest udělený pachateli na základě objektivní odpovědnosti podle ustanovení § 125f zákona o provozu na pozemních komunikacích nesplňuje.

*„Tím nová právní úprava prolamuje princip trestního práva, podle něhož fyzická osoba vždy odpovídá zaviněně, tedy je nutné prokázat zavinění ve vztahu ke skutku, ve kterém je spatřován delikt. Zvolená koncepce podle tohoto názoru ve svém konečném důsledku rezignuje na zjištění a potrestání skutečného pachatele závažného jednání a postrádá tak odrazující prvek před jeho opakováním stejně jako preventivní složku. Na druhé straně může mít zvolené řešení na správní orgán demotivující účinek ve vztahu ke snaze zjistit skutečného pachatele.“*¹⁷

Domnívám se, že nová právní úprava tudíž nesplňuje požadavek presumpce nevinny obsažený v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁸, s nímž nepřímou souvisí i právní princip *in dubio pro reo*¹⁹,

¹⁴ HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 316 - 317.

¹⁵ SOLNAŘ, V. *Tresty a ochranná opatření*. Praha: Academia, 1979, s. 123.

¹⁶ KALVODOVÁ, V. *Právní následky trestného činu a činu jinak trestného dospělého, trestněprávní alternativy. Tresty*. In KRATOCHVÍL, V. et al. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 473.

¹⁷ HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 316 - 317.

¹⁸ Čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“

a článku 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod²⁰.

Avšak podle Evropského soudu pro lidská práva (např. *Joost Falk v. Nizozemí*) takováto právní úprava (stanovující objektivní odpovědnost majitele dopravního prostředku) není v rozporu s čl. 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Při hodnocení nové právní úpravy je potřeba vzít v úvahu povahu provozu motorových vozidel na pozemních komunikacích a velké množství přestupků proti pravidlům silničního provozu, omezené možnosti zadržet řidiče přímo na místě při páchání dopravního přestupku a zjistit jejich totožnost a skutečnost, že je vysoce nežádoucí, aby dopravní přestupky zůstaly nepotrestány, a zároveň i zájem společnosti na tom, aby byla vyvozena odpovědnost vůči jednotlivým pachatelům dopravních přestupků. Navrhovaná právní úprava jednoznačně usnadní potrestání „*pachatele*“ a tím i zjednoduší práci správního orgánu, ale domnívám se, že na druhou stranu zvýší riziko udělení trestu osobě, která se přestupku nedopustila a která se jenom snaží bránit osobu blízkou. Při přijímání nové právní úpravy měl zákonodárce vzít do úvahy i Blackstoneovu relaci: „*better that ten guilty persons escape than that one innocent suffer*“²¹.

Je otázkou, zda z důvodu možnosti ohrožení ústavních práv jednotlivce, by společnost neměla po policii a orgánech rozhodujících o přestupcích spíše požadovat důkladnější práci vedoucí k získávání důkazů, které by samy o sobě byly dostatečně průkazné k identifikaci pachatele dopravního přestupku, nebo alespoň průkazné ohledně tvrzení jednotlivce, zda dopravní prostředek v době spáchání přestupku řídil on nebo osoba blízká a nikoliv se spokojit s potrestáním *jakékoliv* osoby jen proto, aby někdo potrestán byl bez ohledu na to, zda bude dosaženo účelu trestu.

Literature:

- BLAŽEK, V., SEHNOUTKA, P., NEPRAŠOVÁ, V. *Soud: výmluvy řidičů neplatí* [online]. In *ihned.cz* [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z *www: http://ihned.cz/c4-10041240-%2021777940-000000_d-soud-vymluvvy-ridicu-neplati*.

¹⁹ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Prospektrum, 2002.

²⁰ Čl. 6 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod: „*Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákoným způsobem.*“

²¹ „*Radši nechat deset viníků uniknout trestu, než aby byl jediný nevinný potrestán*“ [překl. autora].

- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1. 1. 2011. Praha: Linde Praha, a.s., 2011.
- GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Prospektrum, 2002.
- HORZINKOVÁ, E. KUČEROVÁ, H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011.
- KRATOCHVÍL, V. et al. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009.
- PFLEGER, J. *Lidskoprávní aspekty odepření výpovědi při správních deliktech* [online]. [cit. 1. 12. 2012]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: Kateřina Šimáčková. Dostupné z www: http://is.muni.cz/th/134647/pravf_m/.
- SOLNAŘ, V. *Tresty a ochranná opatření*. Praha: Academia, 1979.
- *Důvodová zpráva k zákonu č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. Převzato z: Sněmovní tisk 300 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 26. 11. 2012]. Dostupné z oficiálních stránek Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=69607>.
- *Osoba blízká* [online]. In dopravni-pravo.cz [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z www: <http://www.dopravni-pravo.cz/osoba-blizka/>.
- *Osoba blízká – kdo, nebo co je to?* [online]. In www.prestupkyvdoprave.cz [cit. 24. 11. 2012]. Dostupné z www: http://www.prestupkyvdoprave.cz/osoba_blizka.html.
- Právní zpravodaj 112/2011 – Senát nesouhlasí se změnami zákona o provozu na pozemních komunikacích, www.beck-online.cz.

Contact – email
210210@mail.muni.cz

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ NA ÚSEKU RYBÁŘSTVÍ

ZBYNĚK LUBOVSKÝ

Abstract in original language

Tento článek se zabývá problematikou správního trestání na úseku rybářství. Podrobně rozebírá právní úpravu přestupků a jiných správních deliktů obsaženou v zákoně o rybářství. Správní delikty rozděluje podle subjektu na ty, kterých se může dopustit kdokoliv a na správní delikty se speciálním subjektem. Článek se rovněž zabývá problematikou deliktů na úseku ochrany mořských rybolovných zdrojů vyplývajících z předpisů Evropské unie.

Key words in original language

Rybářství, přestupek, správní delikt, výkon rybářského práva, rybníkářství, pokuta.

Abstract

This article deals with the issue of administrative punishment in the field of fisheries. Analyzes in detail the law of administrative offenses and delicts contained in the Fisheries Act. Administrative offenses divided by the entity to those that can be committed by anyone and administrative offenses with special entity. The article also deals with offenses in the protection of marine fisheries resources under the regulations of the European Union.

Key words

Fishery, administrative delicts, administrative offenses, execution of fishery law, fish farming, fine, penalty.

Zákonem č. 237/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), byla podstatně změněna dosavadní koncepce správního trestání na úseku rybářství.

Výše uvedený zákon nabyl účinnosti 1. září 2012 a jeho význam spočívá jednak v přenesení části agendy správních deliktů z krajských úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, a jednak vyjmutí přestupku neoprávněného chytání ryb ze zákona o přestupcích a vložení této skutkové podstaty do zákona o rybářství.

Právě přenesení agendy správního trestání na obecní úřady obcí s rozšířenou působností vyvolalo vlnu zájmu o výklad ustanovení Hlavy VII zákona o rybářství a v plné nahotě odhalilo fatální nedostatky tohoto právního předpisu a způsob tvorby a přijímání právních předpisů v České republice obecně.

Do už tak nekvalitního právního předpisu byla neodborně vsunuta řada ustanovení, která budou při jejich interpretaci a aplikaci činit potíže a právní předpis, který je určen právním laikům z řad rybářské veřejnosti, ještě více znepráhledňují.

1. PŘÍSLUŠNOST

Zákon o rybářství, který nabyt účinnosti 1. dubna 2004, zakotvil do českého právního řádu široké spektrum nových správních deliktů, které do té doby české právo neznalo. Tyto nové skutkové podstaty vycházeli povětšinou z rybářských zvyklostí a byly do té doby trestány občanskými sdruženími v rámci svých vnitřních předpisů.

Velmi zjednodušeně se dá říci, že základní, i když ne úplně šťastná, filozofie tohoto zákona byla, aby správní delikty, které byly spáchány v rybářském revíru, projednával vždy ten správní orgán, který rybářský revír vyhlásil.

Orgány prvního stupně k projednávání správních deliktů se tak staly kraje, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Správy národních parků a městské části hlavního města Prahy.

Krajský úřad projednával ty správní delikty, které se staly na území rybářského revíru, jenž se nacházel na území tohoto kraje.¹

Pokud se rybářský revír nacházel na území více krajů, bylo orgánem prvního stupně Ministerstvo zemědělství. To bylo orgánem prvního stupně i pro ty rybářské revíry, které se sice nacházely na území pouze jednoho kraje, ale byly vyhlášeny na tzv. hraničních vodách nebo pokud jejich uživatelem byl státní podnik.²

Ministerstvo obrany pak bylo příslušné k projednání správních deliktů, které byly spáchány na území rybářského revíru, který se nacházel na území vojenských újezdů.³

Správy národních parků pak projednávaly správní delikty spáchané v rybářských revírech na území národních parků.⁴

Městské části hlavního města Prahy pak projednávaly správní delikty na území hlavního města Prahy,⁵ a příslušnost té které městské části se v praxi dovozovala podle místa trvalého bydliště obviněného.

Největší nevýhoda takovéto právní úpravy je skutečnost, že největší tíha správního trestání na úseku rybářství ležela především na krajských úřadech a Ministerstvu zemědělství, pod které spadalo zhruba 2000 rybářských revírů, které ročně navštívilo zhruba 200 tisíc rybářů. Na každém kraji měl tuto agendu na starosti zpravidla jeden člověk a na Ministerstvu zemědělství to je dodnes obdobné.

¹ Ustanovení § 21 odst. 2 písm. g) zákona o rybářství, ve znění k 1. dubnu 2004

² Ustanovení § 22 odst. 3 písm. f) zákona o rybářství, ve znění k 1. dubnu 2004

³ Ustanovení § 24 odst. 3 písm. h) zákona o rybářství, ve znění k 1. dubnu 2004

⁴ Ustanovení § 23 odst. 2 písm. b) zákona o rybářství, ve znění k 1. dubnu 2004

⁵ Ustanovení § 21 odst. 4 zákona o rybářství, ve znění k 1. dubnu 2004

Paralelně k této úpravě pak ještě existovala skutková podstata přestupku neoprávněného chytání ryb, obsažená v ustanovení § 35 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Tyto přestupky pak projednávaly obecní úřady, v jejichž územním obvodu byl přestupek spáchán.⁶

Pokud došlo k souběhu přestupků, tedy k události, kdy rybář při lovu ryb porušil jak ustanovení zákona o přestupcích, tak ustanovení zákona o rybářství, bylo řízení rozděleno a přestupek dle zákona o přestupcích byl zaslán na místně příslušný obecní úřad a přestupek dle zákona o rybářství projednal k tomu příslušný orgán (obvykle kraj či Ministerstvo zemědělství). Tento postup se opíral o výklad Vrchního soudu v Praze, dle kterého není vyloučen souběžný postih dvěma správními orgány za totéž jednání, naplňující znaky skutkových podstat dvou správních deliktů podle dvou právních předpisů, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat dva odlišné správní orgány.⁷

Jednou ze zásadních nevýhod této právní úpravy tak bylo velké množství přestupků na úzký výčet příslušných správních orgánů, které se reálně touto agendou zabývaly. Z výše uvedeného důvodu se proto velmi brzy objevil tlak na změnu příslušnosti a převedení agendy na obecní úřady.

K tomu částečně došlo právě 1. září 2012 návrhem Moravskoslezského kraje, který vyústil v úvodu zmiňovaný zákon č. 237/2012 Sb. Tím však došlo pouze k přesunu kompetencí z krajských úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, zatímco na ministerstvech prvostupňová agenda zůstala.

Zákon č. 271/2012 Sb., rovněž zrušil ustanovení § 35 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích a i se sankcí za něj stanovenou jej převedl do zákona o rybářství pod ustanovení § 30 odst. 1 písm. i). Rovněž, nově, zavedl do zákona o rybářství možnost udělit sankci zákazu činnosti až na jeden rok.

Od 1. září 2012 tak orgány prvního stupně k projednání přestupků a jiných správních deliktů obsažených v zákoně o rybářství jsou:

- Obecní úřady obcí s rozšířenou působností
- Městské části Hlavního města Prahy
- Správy národních parků
- Ministerstvo zemědělství
- Ministerstvo obrany

Novelou zákona o rybářství tak sice došlo k žádoucímu přesunu kompetencí na obecní úřady, avšak pouze z krajů. Na ministerstvech tato agenda zůstala.

⁶ § 55 odst. 1 zákona o přestupcích

⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 168/95 ze dne 25. května 1998

Stane-li se tedy správní delikt na rybářském revíru spadajícím podle výše uvedeného klíče pod některé z ministerstev, je k projednání a rozhodnutí příslušné ono ministerstvo popř. správa národního parku. Proti rozhodnutí ministerstva je pak v odvolacím (rozkladovém)⁸ orgánem příslušný ministr. Tuto agendu za něj zpravidla vyřizuje jeho rozkladová komise. Stane-li se správní delikt na všech ostatních vodních plochách (ať už v rybářském revíru či mimo něj) je příslušný buď obecní úřad, nebo městská část hlavního města Prahy.

2. HMOTNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Správní delikty upravené zákonem o rybářství se dají rozdělit na přestupky⁹ a jiné správní delikty.¹⁰ Přestupků se může dopustit pouze fyzická osoba, zatímco jiné správní delikty upravují chování zakázané pro osoby právnické a fyzické osoby podnikající.

Správní delikty se dají rovněž rozdělit na obecné, kterých se může dopustit kdokoli a se speciálním subjektem,¹¹ kterých se může dopustit jen osoba v určitém specifickém postavení (např. rybníkář, uživatel rybářského revíru, rybářský hospodář apod.).

Rovněž je možné rozdělit správní delikty na ty, kterých je možné dopustit se při výkonu rybářství (ať už rybníkářstvím nebo výkonem rybářského práva) nebo na úseku ochrany mořských rybolovných zdrojů.

3. OBECNÉ PŘESTUPKY NA ÚSEKU RYBÁŘSTVÍ

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

v rybníkářství loví jiným než stanoveným způsobem (§ 3 odst. 2 a 5).

V rybníkářství se lov provádí hromadně účinnou metodou lovu nebo na udici. Lov na udici může provádět rybníkář, popřípadě jím pověřené osoby.¹²

Protože účelem rybníkářství je produkce ryb a rybího masa, provádí se v rybníkářství lov tzv. hromadně účinnou metodou lovu. Hromadně účinnou metodou lovu dle zákona o rybářství¹³ se rozumí způsob lovu ryb a vodních organismů v rybníkářství pomocí všech druhů sítí, vrší, lov prováděný prostřednictvím manipulace s vodou, lov pomocí různých

⁸ Ustanovení § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

⁹ Ustanovení § 30 zákona o rybářství

¹⁰ Ustanovení § 31 zákona o rybářství

¹¹ Mates P., a kol., Základy správního práva trestního – 4. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, s. 13, ISBN 978-80-7179-806-4

¹² Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o rybářství

¹³ Ustanovení § 2 písm. q) zákona o rybářství

konstruovaného technického zařízení nebo lov do stálého lovičího zařízení.

Lov do sítí se provádí:

- a) do sítí vlečných, tažných, vrhacích, stavěcích, vodorovných nebo lapacích, nebo
- b) pomocí drobného rybářského náčiní se síťovým výpletem.

Lov prováděný prostřednictvím manipulace s vodou je lov za účelem shromáždění rybí obsádky do míst, kde je lovena, například do loviště.

Lov pomocí různě konstruovaného technického zařízení je lov do zařízení, která mohou být na stanovišti umístěna po dobu stanovenou vlastníkem rybníka nebo vlastníkem zvláštního rybochovného zařízení, popřípadě jejich nájemcem na základě písemně uzavřené nájemní smlouvy s vlastníkem za účelem rybníkářství.

Lov do stálého lovičího zařízení je lov do zařízení pevně spojených s terénem, například do loviště pod hrází rybníka.¹⁴

Za tento přestupek lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. b) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

provádí lov na udici v rybníkářství, aniž je rybníkářem anebo jím pověřenou osobou (§ 3 odst. 2).

Tato skutková podstata se překrývala s přestupkem pytláctví v ustanovení § 35 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích a po 1. září 2012 se nově překrývá s ustanovením § 30 odst. 1 písm. i) zákona o rybářství, který znění přestupku dle zákona o přestupcích jednoduše překopíroval do zákona o rybářství. Zatímco písmeno i) postihuje neoprávněný lov obecně, písmeno b) má speciální podstatu spočívající v tom, že neoprávněný lov probíhá výlučně v rybníkářství a na udici.

Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona o rybářství je k rybníkářství oprávněn vlastník rybníka nebo vlastník zvláštního rybochovného zařízení, popřípadě jejich nájemce na základě písemně uzavřené nájemní smlouvy s vlastníkem za účelem rybníkářství. Lov na udici může provádět rybníkář sám, popřípadě jím pověřené osoby. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

¹⁴ Ustanovení § 1 vyhlášky č. 197/2004 Sb., k provedení zákona o rybářství

provádí lov ryb nebo vodních organismů mimo rybářský revír v rozporu se způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem z důvodu ochrany rozmnožování ryb **po dobu jejich hájení** [§ 13 odst. 3 písm. a) a § 13 odst. 11] **nebo loví mimo denní dobu lovu** ryb stanovenou prováděcím právním předpisem z důvodu ochrany rybí obsádky [§ 13 odst. 3 písm. c)].

Toto ustanovení v sobě ukrývá dvě skutkové podstaty. Ta první se vztahuje na jednání, kdy loví-li někdo mimo rybářský revír ryby po dobu jejich hájení. Tato skutková podstata byla až do 1. září obsoletní z důvodů nedostatku pravomoci. Neboť orgány státní správy rybářství měly pravomoc projednávat přestupky pouze na rybářských revírech nebo rybníkářství a nikoliv mimo ně. Od 1. září sice problematika pravomoci odpadla, nicméně protože jsou doby hájení stanoveny pro rybářské revíry a nikoliv pro vodní plochy ležící mimo ně, je toto ustanovení obsoletní i nadále.

Druhá skutková podstata, lov ryb mimo denní dobu se zas kryje s § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství, které se obecně vztahuje na porušení zakázaných způsobů lovu.

Za tento přestupek lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. d) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. d) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

uloví a přisvojí si rybu vybraného druhu, která nedosáhla nejmenší lovné míry stanovené prováděcím právním předpisem z důvodu ochrany tohoto druhu ryb [§ 13 odst. 3 písm. b) a § 13 odst. 11 zákona o rybářství].

I toto ustanovení je v zákoně o rybářství do jisté míry nadbytečné. Jedná se o speciální skutkovou podstatu k ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství, kde je porušení zakázaného způsobu lovu ryb upraveno obecně. Za tento přestupek lze uložit pokutu pouze do 5000 Kč, což právě k vzhledem k ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství působí zmateně.

Pro úplnost dodávám, že nejmenší lovné míry ryb jsou upraveny v ustanovení § 11 vyhlášky č. 197/2004 Sb., k provedení zákona o rybářství. Délka ryby se měří od vrcholu rypce po konec nejdelších paprsků ocasní ploutve. Nejmenší lovné míry vybraných druhů ryb se liší podle toho, zda se jedná o rybářský revír pstruhový či mimopstruhový.¹⁵

¹⁵ Lubovský Z., Problematika vybraných přestupků na úseku rybářství, Právní a ekonomické problémy současnosti IX. – Sborník prací, KEY Publishing, Ostrava, 2009, s. 185, ISBN 978-80-7418-016-3

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

poruší zákazy pro lov ryb podle § 13 odst. 2 a 3 zákona o rybářství.

Jedná se o jednu z mála z dobře napsaných skutkových podstat, která postihuje porušení zakázaných způsobů lovu ryb uvedených v ustanovení § 13 odst. 2 a 3 zákona o rybářství.

Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o rybářství zakazuje lov ryb na rybníku nebo v rybářském revíru za použití prostředků výbušných, otravných nebo omamných látek, bodců jakéhokoliv druhu, lapaček, udic bez prutů, dále vidlic a rozsošek, elektrického proudu. Jakož i střílení a tlučení ryb, chytání je na šňůry, do rukou a do ok. Rovněž zakazuje lov ryb pod ledem a elektrickým proudem.

Ustanovení § 13 odst. 3 zákona o rybářství zakazuje v rybářských revírech lov:

- a) vybraných druhů ryb po dobu jejich hájení z důvodu ochrany jejich rozmnožování,
- b) vybraných druhů ryb, které nedosáhly nejmenší lovné míry, z důvodu ochrany těchto druhů ryb,
- c) mimo denní doby lovu ryb v kalendářním roce z důvodu ochrany rybí obsádky,
- d) za použití jakýchkoliv stálých zařízení k lovu ryb nebo sítí, které nejsou od sebe vzdáleny alespoň 50 m, nebo zabraňovat tahu ryb po i proti vodě,
- e) z lodí obytných, z plavidel veřejné dopravy a ze zvláštních plovoucích zařízení využívaných k přepravě materiálu,
- f) v plavebních komorách,
- g) v blízkosti přehradních hrází nejméně 100 metrů od hrázového tělesa,
- h) ze silničních a železničních mostů,
- i) v místech, kde se nahromadily ryby za mimořádně nízkého stavu vody nebo při škodlivém znečištění vody a též ryby shromážděné k přezimování a rozmnožování, lovit rybí plůdky, pokud tato opatření nečiní uživatel rybářského revíru k záchraně ryb nebo k jejich přenesení do jiných vod,
- j) ryb do slupů, vrší,
- k) v rybím přechodu nebo do vzdálenosti 50 m nad ním a pod ním.

Za přestupek dle tohoto ustanovení lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

provádí lov v rozporu s podmínkami výkonu rybářského práva stanovenými v povolence k lovu (§ 13 odst. 9 zákona o rybářství).

Povolenkou k lovu je doklad opravňující fyzickou osobu k lovu ryb nebo vodních organismů v příslušném rybářském revíru. Tuto povolenku vydávají uživatelé rybářských revírů, pro dané rybářské revíry, zpravidla za úplat. V povolence k lovu uživatel rybářského revíru označí držitele rybářského lístku, popřípadě stanoví bližší podmínky výkonu rybářského práva. Osoba provádějící lov je povinna vyznačit v povolence k lovu datum lovu, rybářský revír, počet, druh a hmotnost ulovených ryb.¹⁶

Bližší podmínky výkonu rybářského práva uvedené v ustanovení § 13 odst. 9 zákona o rybářství tedy stanoví uživatel rybářského revíru. Jedná se o pravidla, k jejichž vydání je oprávněn uživatel rybářského revíru přímo ze zákona a osoby provádějící lov jsou povinny tyto podmínky respektovat.¹⁷

Bližší podmínky výkonu rybářského práva jsou stanoveny na základě znalosti konkrétních místních podmínek daného rybářského revíru a uživatel rybářského revíru při jejich stanovení přihlédne k podmínkám pro rozmnožování ryb, stavu rybí populace, druhové diverzitě, podmínkám pro život ryb, stavu vodních průtoků, morfologii koryta vodoteče, možnostem úkrytů pro ryby, kvalitě vody, znečišťujícím faktorům, rostlinnému krytu, potravní nabídce pro ryby, charakteru vodní plochy, rybářskému tlaku, odchovné kapacitě revíru, charakteru břehů, stavu břehových porostů a dalším faktorům, které mají vliv na stav společenstev vodního prostředí.¹⁸

Uživatel rybářského revíru musí rovněž přihlédnout i k lokalizaci revíru, vlastnickým právům k pobřežním pozemkům, požadavkům z titulu veřejného či společenského zájmu, případně k dalším požadavkům plynoucím ze zákonných ustanovení.

Pro takovýto rybářský revír jsou pak bližší podmínky výkonu rybářského práva závazné a jejich nedodržení je přestupkem za předpokladu, že bližší podmínky výkonu rybářského práva jsou výslovně uvedeny v oddílu č. 3 v povolence k lovu, tak jak předpokládá prováděcí vyhláška k zákonu o rybářství, v příloze číslo 8. Pokud tomu tak není, jedná se pouze o disciplinární delikt, k jehož projednání nejsou příslušné orgány státní správy rybářství, ale uživatel rybářského revíru. Od rozlišení, zda porušení bližších podmínek výkonu rybářského práva je přestupkem či disciplinárním deliktem závisí rovněž pravomoci rybářské stráže, které v případě, že bližší podmínky výkonu rybářského práva nejsou výslovně uvedeny v povolence k lovu, a tudíž jsou pouze disciplinárním deliktem, nemají pravomoc odebrat úlovek, rybářské nářadí a vybírat pokutu v blokovém řízení.

¹⁶ Ustanovení § 13 odst. 9 zákona o rybářství

¹⁷ Lubovský Z., Problematika vybraných přestupků na úseku rybářství, Právní a ekonomické problémy současnosti IX. – Sborník prací, KEY Publishing, Ostrava, 2009, s. 187, ISBN 978-80-7418-016-3

¹⁸ Stanovisko Ministerstva zemědělství č.j. 26/2009-16230 ze dne 10. března 2009

Asi největším úskalím bližších podmínek výkonu rybářského práva je skutečnost, zda zařazení tohoto institutu do přestupkového práva není v rozporu s právním řádem České republiky. Listina základních práv a svobod ve svém článku 4 odst. 1 uvádí, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

S tím úzce souvisí ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, kde jednoznačně stojí, že přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Přestupkem je tedy jednání, které za přestupek výslovně označuje zákon, což se jednoznačně vykládá tak, že pouze zákonem a nikoliv jiným právním předpisem, lze stanovit, jaké konkrétní jednání je přestupkem. K tomu, aby ono konkrétní jednání mohlo být označeno za přestupek, musí být zároveň jak obecné znaky přestupku, tak i skutková podstata uvedená buď v zákoně o přestupcích, nebo v jiném zákoně.¹⁹

V ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o rybářství je pouhý obecný odkaz na lov v rozporu s podmínkami výkonu rybářského práva (což je navíc terminologicky nepřesně vzhledem k odkazu na ustanovení § 13 odst. 9 zákona o rybářství) a teprve oddíl č. 3 povolenky k lovu stanoví konkrétní zakázané jednání. Z judikatury Ústavního soudu pak jasně vyplývá, že skutkové podstaty přestupků a sankce nelze stanovit ani obecně závaznými vyhláškami, ale jen zákonem ve smyslu ustanovení § 2 a § 11 a násl. zákona o přestupcích.²⁰ Přičemž platí, že nejenže tyto podzákonné právní předpisy nesmí skutkové podstaty formulovat nově, ale ani podrobněji než upravuje zákon.²¹

Bližší podmínky výkonu rybářského práva upravují velice široké spektrum chování, jehož porušení by mělo být spíše soukromoprávním deliktem a nikoliv přestupkem, neboť konkrétní chování je stanoveno vnitřními pravidly danými uživatelem revíru a nikoliv zákonem. Skutková podstata formulovaná v ustanovení § 30 odst. 1 písm. f) zákona o rybářství je tak v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Za tyto přestupky lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. g) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. g) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

¹⁹ Červený Z., Šlauf V., Přestupkové právo – komentář k zákonu (11. vydání), Linde, Praha 2003, s. 16 ISBN 80-7201-435-8

²⁰ Např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 8/93 ze dne 12. dubna 1994

²¹ Např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 47/93 ze dne 23. srpna 1994

loví pomocí elektrického proudu v rozporu s § 13 odst. 6 zákona o rybářství.

Nejedná se zde o problematiku zakázaného způsobu rybolovu jako je tomu u ustanovení § 30 odst. 1 písm. e) zákona o rybářství, ale o bezpečnost lovcích osob v případech, kdy je tento zákonem zakázaný způsob lovu ryb povolen na základě výjimky udělené orgány státní správy rybářství.

Lov ryb pomocí elektrického proudu je povolen pouze při splnění bezpečnostních předpisů.²² Osoba obsluhující elektrické zařízení musí mít u sebe povolení k takovému lovu a doklady opravňující použití elektrického zařízení, stanovené zvláštním právním předpisem.²³ Tímto zvláštním právním předpisem je pak vyhláška č. 50/1978 Sb., o odborné způsobilosti v elektrotechnice, ve znění pozdějších předpisů.

Za tento přestupek lze uložit pokutu do 30 tisíc.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. h) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. h) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

nemá u sebe nebo na požádání nepředloží doklady uvedené v § 13 odst. 7 zákona o rybářství.

Povinnost mít u sebe a požádání rybářské stráže předložit rybářský lístek a povolenku k lovu je obsažena v § 13 odst. 7 zákona o rybářství. Rybářským lístkem je doklad nezbytný pro vydání povolenky k lovu umožňující lov ryb a vodních organismů v rybářských revírech²⁴ a povolenkou k lovu je doklad opravňující fyzickou osobu k lovu ryb nebo vodních organismů v příslušném rybářském revíru.²⁵

Nejedná se o případy, kdy fyzická osoba není držitelem rybářského lístku, ty se posuzují dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o rybářství. Jedná se o případy, kdy lovcí osoba držitelem rybářského lístku je, ale nemá jej u sebe, nebo odmítne předložit.

Za tento přestupek lze uložit pokutu do 1500 Kč.

K ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o rybářství

Dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o rybářství se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

neoprávněně chytá ryby.

²² ČSN 34 3100 Bezpečnostní předpisy pro obsluhu a práci na elektrických zařízeních.

²³ Ustanovení § 30 odst. 6 zákona o rybářství

²⁴ Ustanovení § 2 písm. l) zákona o rybářství

²⁵ Ustanovení § 2 písm. m) zákona o rybářství

Problematické ustanovení, které se do zákona o rybářství dostalo novelou č. 237/2012 Sb. Původně bylo v zákoně o přestupcích z roku 1990, konkrétně v ustanovení § 35 odst. 1 písm. f). Při novelizaci zákona o rybářství bylo toto ustanovení přestupkového zákona bezmyšlenkovitě převzato, aniž by upravilo terminologii a sankci. Došlo tak k nedodržení zásady konsistence, tj. užívat pro stejné věci stejné pojmy, nikdy v zákoně neužívat synonyma. Zákon o rybářství hovoří o lovu ryb a také jej definuje ve svém ustanovení § 2 písm. j), zatímco nové ustanovení § 30 odst. 1 písm. i), převzalo terminologii zákona o přestupcích a hovoří o chytání ryb. Zákon o rybářství termín „chytat ryby“ zmiňuje pouze jednou, a to v ustanovení § 13 odst. 2 písm. b), kde uvádí, že „je zakázáno chytat ryby na šňůry, do rukou a do ok“. Logicky se tak nabízí nesprávný výklad, že ustanovením § 30 odst. 1 písm. i) se myslí toto chytání a nikoliv lov bez rybářského lístku jak to bylo myšleno v zákoně o přestupcích. Této teorii nahrává i nízká sankce za tento přestupek. Přestože neoprávněný lov ryb je bezesporu jednání závažnější, než například porušení denní doby lovu nebo nepřítomnost u prutu, lze za tento přestupek uložit pokutu do 8 tisíc korun, zatím, za porušení již zmíněné denní doby lovu či nepřítomnosti u prutu lze, hypoteticky, uložit i sankci až do 30 tisíc korun. Je tomu tak proto, že zákon o rybářství, který je z roku 2004, již vznikl ve zcela jiných socioekonomických podmínkách než zákon o přestupcích z roku 1990, ze kterého byla výše uvedená skutková podstata i se sankcí převzata.

Při interpretaci a pochopení správného smyslu ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) zákona o rybářství je tak nezbytné vycházet především z důvodové zprávy k zákonu č. 237/2012, Sb.

Jak již bylo uvedeno, lze za tento přestupek uložit pokutu do 8 000 Kč. Rovněž lze uložit také zákaz činnosti do jednoho roku.

4. PŘESTUPKY SE SPECIÁLNÍM SUBJEKTEM

Ustanovení § 30 odst. 2, 3, 4 zákona o rybářství upravuje přestupky, kterých se může dopustit tzv. speciální subjekt tj. rybníkář nebo uživatel revíru, či rybářský hospodář.

5. RYBNÍKÁŘ

K ustanovení § 30 odst. 2 zákona o rybářství

Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako rybníkář poruší některou z povinností podle § 3.

Rybníkářství, přestože nemá tolik sofistikovanou úpravu jako výkon rybářského práva v rybářských revírech, je rovněž spojeno s některými povinnostmi, jako způsob lovu, stanovený zákonem o rybářství a jeho prováděcím předpisem.

Rybníkář je rovněž povinen vést evidenci o hospodaření, o dosaženém hospodářském výsledku v rybníkářství, o lovu ryb na udici a

předkládat ji příslušnému orgánu státní správy rybářství nejpozději do 30. dubna následujícího kalendářního roku.

Úskalím tohoto ustanovení je, že orgán státní správy rybářství často ani neví, který subjekt vykonává rybníkářství, takže rovněž netuší, že má po tomto subjektu vyžadovat evidenci o hospodaření.

Za tento přestupek lze uložit pokutu do výše 30 tisíc korun.

6. UŽIVATEL RYBÁŘSKÉHO REVÍRU

K ustanovení § 30 odst. 3 zákona o rybářství

Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako uživatel rybářského revíru

- a) nesplní povinnost, která jí byla uložena rozhodnutím nebo oznámením o povolení výkonu rybářského práva (§ 11 odst. 1 a 2),**
- b) nepředloží evidenci** uvedenou v § 11 odst. 6,
- c) nevyznačí hranice** rybářského revíru,
- d) nevyznačí hranice** chráněné rybí oblasti,
- e) nenavrhne rybářskou stráž** (§ 14 odst. 1),
- f) nepověří rybářského hospodáře vedením evidence** podle § 11 odst. 5.

Ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) zákona o rybářství postihuje přestupek, kterého se dopustí fyzická osoba tím, že jako uživatel rybářského revíru nesplní povinnost, která jí byla uložena rozhodnutím nebo oznámením o povolení výkonu rybářského práva (§ 11 odst. 1 a 2 zákona o rybářství).

Dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství stanoví orgán státní správy rybářství v rozhodnutí nebo v oznámení o povolení výkonu rybářského práva pro každý rybářský revír postup zarybňování podle druhu, počtu a věkových kategorií vysazovaných ryb (tzv. roční zarybňovací plán).

Dle ustanovení § 7 odst. 1 a 2 prováděcí vyhlášky,²⁶ při stanovení způsobu hospodaření v rybářském revíru, určí příslušný orgán státní správy rybářství podle ekologického charakteru rybářského revíru a dosavadní skladby rybí obsádky zejména

²⁶ Vyhláška č. 197/2004 Sb., k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

- a) množství vysazovaných ryb pro jednotlivé kalendářní roky podle druhu a množství ryb v jedné věkové kategorii,
- b) předpokládaný minimální roční výlovek lovem na udici nebo jiným způsobem lovu,
- c) s ohledem na produkční schopnost rybářského revíru možnost hospodářské těžby nebo regulačního odlovu.

Při stanovení postupu zarybňování příslušný rybářský orgán vychází ze skladby rybí obsádky rybářského revíru s cílem doplňování té části rybí obsádky, která se nedoplňuje přirozenou cestou. Zarybňování nesmí ohrozit rovnováhu rybí obsádky v rybářském revíru. Revír se zarybňuje po celé ploše rovnoměrně a zarybňování se provádí s ohledem na ekologické odchylky jednotlivých částí rybářského revíru.

Z výše uvedeného vyplývá, že hodnoty stanovené orgánem státní správy rybářství v ročním zarybňovacím plánu jsou závazné a nelze se od nich zpravidla odchýlit, neboť jsou stanoveny podle ekologického charakteru rybářského revíru. Odchylný postup je stanoven např. v příloze č. 4 prováděcí vyhlášky, v rámci tzv. přepočtu věkových kategorií vysazovaných ryb.

Nedodržení např. stanoveného počtu nebo překročení stanoveného počtu vysazených ryb, vyjma postupu dle přílohy č. 4 prováděcí vyhlášky, pak lze kvalifikovat jako skutkovou podstatu spadající pod přestupek dle ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) zákona o rybářství (popř. jiný správní delikt uvedený v ustanovení § 31 odst. 3 písm. a) zákona o rybářství).

Každé takové nedodržení ročního zarybňovacího plánu je však nezbytné posuzovat velmi citlivě, neboť existují objektivně dané důvody, pro které uživatel rybářského revíru nedostatečně zarybnil (např. nedostatek potřebné rybí násady na trhu apod.) nebo stanovený počet zarybňování překročil (např. úhyn již vysazených ryb v důsledku ekologické havárie a jejich opětovné vysazení apod.). Každý postup směřující k nedodržení hodnot stanovených ročním zarybňovacím plánem by však uživatel rybářského revíru měl předem konzultovat s příslušným orgánem státní správy rybářství, neboť se tím vystavuje potenciálnímu sankčnímu postihu (viz výše).²⁷

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o rybářství upravuje situace, kdy orgán státní správy rybářství odejme povolení výkonu rybářského práva svým rozhodnutím, zjistí-li, že uživatel rybářského revíru závažným způsobem porušuje své povinnosti, zejména podmínky pro povolení výkonu rybářského práva, za nichž mu byl výkon rybářského práva povolen.

Z dikce „závažným způsobem porušuje“ lze dovodit, že se jedná o opakované porušení, kdy je již zřejmé, že institut správního trestání k nápravě nepostačuje.²⁸

²⁷ Stanovisko Ministerstva zemědělství č.j. 192436/2012-MZE-16231 ze dne 29. října 2012

²⁸ tamtéž

Ustanovení § 30 odst. 3 písm. b) zákona o rybářství dopadá na porušení povinnosti uživatele rybářského revíru předložit příslušnému orgánu státní správy rybářství do 30. dubna následujícího kalendářního roku evidenci o hospodaření v rybářském revíru a o dosaženém hospodářském výsledku za uplynulý kalendářní rok.²⁹

Ustanovení § 30 odst. 3 písm. c) zákona o rybářství postihuje přestupek, kterého se dopustí fyzická osoba tím, že jako uživatel rybářského revíru nevyznačí hranice rybářského revíru. Hranice rybářského revíru, popřípadě chráněné rybí oblasti, se určují napříč vodního toku zpravidla tak, aby byly v terénu zřetelné (například stavby, technická zařízení, přírodní útvary nebo jiné objekty).³⁰

Rybářský revír, popřípadě chráněná rybí oblast, se označuje tabulkou s pojmenováním rybářského revíru, popřípadě chráněné rybí oblasti. Jde-li o vodní tok, umístí se toto značení na obou koncích rybářského revíru, popřípadě chráněné rybí oblasti, a to na obou březích vodního toku. Tabulka musí obsahovat název rybářského revíru, číslo rybářského revíru a údaje o tom, zda jde o revír pstruhový nebo mimopstruhový nebo o chráněnou rybí oblast, a údaje o uživateli rybářského revíru, a to jeho jméno a příjmení u fyzické osoby nebo obchodní firmu nebo název u právnické osoby.³¹

Povinnosti vyznačit hranice rybářského revíru odpovídá na opačné straně i povinnost vlastníka nebo uživatel pobřežního pozemku strpět označení rybářského revíru, popřípadě chráněné rybí oblasti,³² nicméně za nedodržení povinnosti strpět označení rybářského revíru není sankce. Tato povinnost je tedy nevynutitelná a v praxi záleží na dohodě uživatele rybářského revíru s vlastníky pobřežních pozemků.

Přestupky uvedené v **ustanovení § 30 odst. 3 písm. d) a e) zákona o rybářství** spočívající v nenavržení rybářské stráže a nepověření rybářského hospodáře vedením evidence orgány státní správy rybářství zatím v praxi nikdy neřešily.

7. RYBÁŘSKÝ HOSPODÁŘ

Dle ustanovení § 30 odst. 4 zákona o rybářství se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako **rybářský hospodář nevede evidenci** podle § 11 odst. 6 zákona o rybářství **a nepředloží ji ke kontrole**. Uživatel rybářského revíru je povinen pověřit neprodleně po přenechání výkonu rybářského práva rybářského hospodáře vedením evidence o hospodaření, o dosaženém hospodářském výsledku a evidence o vydání povolenek k lovu v rybářském revíru.³³ Rybářský hospodář je povinen vést tyto evidence a předkládat je na požádání ke kontrole příslušnému orgánu státní správy rybářství.³⁴

²⁹ Ustanovení § 11 odst. 7 zákona o rybářství

³⁰ Ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 197/2004 Sb., k provedení zákona o rybářství

³¹ Ustanovení § 3 odst. 3 vyhlášky č. 197/2004 Sb., k provedení zákona o rybářství

³² Ustanovení § 11 odst. 9 zákona o rybářství

³³ Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o rybářství

³⁴ Ustanovení § 11 odst. 6 zákona o rybářství

8. PŘESTUPKY NA ÚSEKU OCHRANY MOŘSKÝCH RYBOLOVNÝCH ZDROJŮ

Ustanovení § 30 odst. 5 zákona o rybářství upravuje přestupky, kterých se fyzická osoba dopustí při dovozu, popřípadě tranzitu mořských ryb nebo mořských živočichů. Tyto přestupky navazují na hlavu VI zákona o rybářství, která zapracovává do českého právního řádu příslušné předpisy Evropské unie, především pak Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

Ustanovení § 30 odst. 5 zákona o rybářství se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že

- a) uvádí na trh, doveze, provádí tranzit přes území České republiky druhů mořských ryb nebo mořských živočichů v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti ochrany mořských rybolovných zdrojů,

Tímto přímo použitelným předpisem se rozumí již zmiňované Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

- b) neposkytne při dovozu, případně tranzitu mořských ryb nebo mořských živočichů podle § 28 odst. 2 zákona o rybářství údaje podle příslušných právních předpisů Evropské unie,

Při dovozu, popřípadě tranzitu mořských ryb nebo mořských živočichů musí účetní doklady, dodávkové listy a jiné dopravní nebo průvodní doklady, týkající se těchto mořských ryb nebo mořských živočichů obsahovat označení druhu, množství, velikosti, popřípadě stanovené minimální velikosti mořské ryby nebo mořského živočicha a jiné náležitosti stanovené přímo použitelnými předpisy Evropské unie

- c) nepodá informace potřebné k výkonu dozoru podle § 29 odst. 2 zákona o rybářství,

Při dovozu produktů mořského rybolovu, které společně tvoří jednu zásilku a které jsou přepravovány do České republiky z třetí země, jiné, než je třetí země jejich odlovu, musí dovozce, kromě osvědčení o úlovku, předložit místně příslušnému celnímu ředitelství listinné důkazy, jimiž prokáže, že tyto produkty rybolovu nebyly předmětem jiných činností než vykládka, opětovná nakládka nebo jakýkoliv dalších činností, jejichž cílem bylo zachovat náklad v původním stavu

a dále, že zůstaly pod neustálým dohledem příslušných orgánů v této třetí zemi.³⁵

Listinné důkazy se předkládají buď prostřednictvím jednoho přepravního dokladu, v případě přepravy uskutečňované na základě jediné přepravní smlouvy, nebo dokumentu, který byl vydán příslušnými orgány dané třetí země a je na něm uveden přesný popis produktů rybolovu, data vykládky a opětovné nakládky produktů, případně názvy lodí nebo jiné použité dopravní prostředky a podmínky, za kterých produkty v dané zemi zůstaly.

Při dovozu produktů mořského rybolovu tvořících jednu zásilku, které byly zpracovány v třetí zemi, jiné, než je třetí země jejich odlovu, musí dovozce předložit místně příslušnému celnímu ředitelství prohlášení zpracovatelského podniku v dané třetí zemi potvrzené příslušnými orgány této země podle formuláře uvedeného v příloze IV nařízení Rady (ES) č. 1005/2008.

Vyplněné prohlášení zpracovatelského podniku obsahuje přesný popis nezpracovaných a zpracovaných produktů mořského rybolovu a jejich příslušná množství a dokládá, že hotové produkty byly vyrobeny v třetí zemi z úlovků opatřených osvědčením o úlovku. K prohlášení zpracovatelského podniku musí být připojeny originály osvědčení o úlovku, pokud všechny dotyčné úlovky byly použity při zpracování rybářských produktů vyvezených v jedné zásilce, nebo kopie osvědčení o úlovku, jestliže úlovky byly částečně použity při zpracování produktů mořského rybolovu vyvezených v jedné zásilce.

Pokud byly produkty mořského rybolovu zpracovány v zemi jejich odlovu, není prohlášení zpracovatelského podniku vyžadováno.

- d) se dopustí závažného porušení přímo použitelného předpisu Evropské unie, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

Závažným porušením přímo použitelného předpisu Evropské unie se rozumí³⁶

- a) činnosti považované za činnosti mající povahu nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu v souladu s kritérii stanovenými v článku 3 Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu,

³⁵ Článek 14 Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu

³⁶ Článek 42 Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

- b) podnikání přímo související s nezákonným, nehlášeným a neregulovaným rybolovem, včetně obchodu s produkty rybolovu nebo dovozu těchto produktů;
- c) falšování dokladů uvedených v tomto nařízení nebo používání těchto falešných či neplatných dokladů.

Orgánem prvního stupně je v tomto případě Ministerstvo zemědělství.

Za přestupek podle ustanovení § 30 odst. 5 písm. a) až c) lze uložit pokutu do výše 100 000 Kč. Za přestupek podle ustanovení § 30 odst. 5 písm. d) lze uložit pokutu ve výši uvedené v přímo použitelném předpisu Evropské unie. Touto sankcí může být pokuta nejméně ve výši pětinásobku hodnoty produktů rybolovu získaných spácháním závažného porušení předpisů.

V případě opakovaných závažných porušení předpisů v období pěti let uloží orgán státní správy rybářství nejvyšší možnou sankci nejméně ve výši osminásobku hodnoty produktů rybolovu získaných spácháním závažného porušení předpisů.³⁷

Při uplatňování těchto sankcí orgán státní správy zohlední rovněž závažnost škody způsobené daným rybolovným zdrojům a mořskému prostředí.

9. JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY DLE USTANOVENÍ § 31 ZÁKONA O RYBÁŘSTVÍ

Jiné správní delikty uvedené v ustanovení § 31 zákona o rybářství v podstatě kopírují skutkové podstaty přestupků v ustanovení § 30 s tím, že se vztahují na jednání právnických osob a podnikajících fyzických osob. Úskalím těchto ustanovení je především problematika přičitatelnosti jednání právnických osob, kterou zákonodárce buď podcenil, nebo nepochopil.

10. PŘÍČITATELNOST JEDNÁNÍ

Tak například ustanovení § 31 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství zakazuje právnické osobě lovit ryby způsoby vyjmenovanými v ustanovení § 13 odst. 2 a 3 zákona o rybářství, tedy např. lovit ryby pod ledem (též se používá starší termín tzv. „na dírkách“).

V praxi se tak stává, že právnická osoba, která je uživatelem rybářského revíru, organizuje závody tzv. lovu ryb na dírkách pro rybáře, aniž by si opatřila výjimku ze zakázaných způsobů lovu od orgánu státní správy rybářství.

³⁷ Článek 44 odst. 2 Nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu

Takovéto chování však není právnické osobě přičitatelné a nelze je kvalifikovat jako jiný správní delikt dle ustanovení § 31 odst. 1 písm. c) zákona o rybářství!³⁸

Je tomu jednak proto, že české správní právo trestní (ať už se jedná o řízení o jiném správním deliktu či přestupku) nezná, tak jako trestní právo, pojem organizátora a jednak právě díky výše zmíněné problematice přičitatelnosti jednání.

V ustanovení § 20 občanského zákoníku³⁹ se uvádí, že právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány). Za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročí-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnické osobě jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnické osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět. A rovněž v ustanovení § 13 odst. 1 věta druhá obchodního zákoníku⁴⁰ se stanoví, že právnická osoba jedná statutárním orgánem nebo za ni jedná zástupce.

Jednání konkrétních rybářů, kteří často ani netuší, že organizátor závodu nedisponuje potřebným povolením pak, dle názoru soudu, není přičitatelné právnické osobě.⁴¹

11. NEROVNOST SUBJEKTŮ

Dalším problémem jsou sankce, které pro právnické osoby a fyzické osoby podnikající jsou vyšší než pro přestupky fyzických osob.

Článek 1 věta první Listiny základních práv a svobod stanoví, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Rovnost v tomto pojetí, mimo jiné, znamená, že normy právního řádu mají ukládat povinnosti a poskytovat práva a jiné výhody všem za týchž podmínek stejně.⁴² Z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo jedny před druhými.⁴³ Není proto zcela zřejmé proč za stejný, resp. stejně závažný správní delikt může právnické osobě být uložena sankce podstatně vyšší než fyzické osobě. Obzvláště nesmyslné je pak ukládání vyšší sankce fyzické osobě podnikající, a to přesto, že jiný správní delikt ani nemusí s předmětem jejího podnikání vůbec souviset.

³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 213/2006-44 ze dne 20. listopadu 2008

³⁹ zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 213/2006-44 ze dne 20. listopadu 2008

⁴² Pavlíček V., Hřebejk J., a kol.: Ústava a Ústavní řád České republiky 2. díl: Práva a svobody, Linde, Praha 1995, s. 35 ISBN 80-7201-000-X

⁴³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 38/01 ze dne 12. března 2003

Na řízení o jiných správních deliktech se neužije zákon o přestupcích, ale správní řád.

12. ZÁNÍK POSTIŽITELNOSTI

Obecně platí, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok,⁴⁴ a o tom, zda je tato lhůta přiměřená či nikoliv, bylo již publikováno nespočet odborných článků. Zákon o rybářství však obsahuje speciální úpravu zániku odpovědnosti, když v ustanovení § 30 odst. 7 a v ustanovení § 31 odst. 9 stanoví, že odpovědnost za správní delikt zaniká, nebylo-li o pokutě za něj pravomocně rozhodnuto do 3 let a v případě přestupku či jiného správního deliktu spočívajícího v porušení přímo použitelného předpisu Evropské unie do 5 let ode dne, kdy ke správnímu deliktu došlo.

13. ZÁVĚREM

Zákon o rybářství přinesl v roce 2004 do českého právního řádu široké spektrum nových správních deliktů, které do té doby české právo neznalo. Tyto nové skutkové podstaty vycházely povětšinou z rybářských zvyklostí a byly do té doby trestány občanskými sdruženími v rámci svých vnitřních předpisů. Bohužel tak učinil způsobem značně nešťastným, neboť řada skutkových podstat se buď vzájemně překrývá, je obtížně srozumitelná, je obsoletní, popřípadě rovnou v rozporu s ústavními předpisy. Už tak tristní situace byla ještě zhoršena díky nekvalifikovaným zásahům uskutečněným prostřednictvím řady novelizací.

Při troše ironie lze říci, že zákon o rybářství je vhodnou učební pomůckou toho, jak by právní předpis neměl vypadat a kterých základních chyb se při tvorbě právních předpisů vyvarovat. Zároveň se jedná o obžalobu toho, jakým diletantským a amatérským způsobem se v České republice tvoří právní předpisy.

Literature:

- Mates P., a kol., Základy správního práva trestního – 4. vydání, C.H. Beck, Praha, 2008, s. 13, ISBN 978-80-7179-806-4,
- Lubovský Z., Problematika vybraných přestupků na úseku rybářství, Právní a ekonomické problémy současnosti IX. – Sborník prací, KEY Publishing, Ostrava, 2009, s. 185, ISBN 978-80-7418-016-3,
- Červený Z., Šlauf V., Přestupkové právo – komentář k zákonu (11. vydání), Linde, Praha 2003, s. 16 ISBN 80-7201-435-8.

Contact – email

Zbynek.Lubovsky@mze.cz

⁴⁴ Ustanovení § 20 zákona o přestupcích

NEZÁKONNĚ ULOŽENÁ SANKCE - BEZDŮVODNÉ OBOHACENÍ VEŘEJNÉHO ROZPOČTU?

LUCIA MADLEŇÁKOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Rozhodnutí o sankci se stává pravomocným bez ohledu na výsledek přezkoumání takového rozhodnutí správním soudem. Mnohdy se tedy stává, že povinný subjekt zaplatí uloženou pokutu na základě později soudem zrušeného rozhodnutí správního orgánu. Jak se může povinná osoba domoci vrácení svých finančních prostředků, a to až po několika letech soudního řízení, kdy s těmito financemi nemohla disponovat? Lze vybranou pokutu na základě zrušeného rozhodnutí vnímat jako bezdůvodné obohacení veřejného rozpočtu a domáhat se jí dle soukromoprávních předpisů?

Key words in original language

správní delikt, sankce, nezákonné rozhodnutí, veřejný rozpočet, bezdůvodné obohacení, náhrada škody, daňový řád, přeplatek na dani

Abstract

The decision on sanction becomes final, regardless of the outcome of the administrative review of that decision by the court. Frequently it happens that the obliged entity pays the fine imposed on the basis of decision of the administrative authority that was later canceled by court. How can a person obtain mandatory return of their funds, after several years of trial? Can be collected fine perceived as unjust enrichment of public budget and claimed before civil court according to civil law?

Key words

administrative offence, sanction, unlawful decision, public budget, unjust enrichment, compensation for damage, taxation procedure act, overpayment of tax

Jedním z úkolů správního trestání je postihovat protiprávní jednání fyzických a právnických osob, a to formou sankce, ukládané správním rozhodnutím. Proces od uložení pokuty do jejího pohlčení veřejným rozpočtem je složitější v tom, že ne vždy pokutu ukládá, vybírá a vymáhá stejný orgán. V případě pokut za správní delikty totiž dochází k situaci, která se nazývá tzv. dělenou správou. Ta je dnes upravena v §§ 105 a 106 správního řádu¹ a §§ 161 a 162 daňového řádu². Jedná

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

se o situaci, kdy se u ukládání a následného placení pokut postupuje podle dvou různých procesních předpisů, tedy u ukládání pokut se postupuje podle správního řádu (v obecné rovině) a u placení (a vymáhání) pokut podle daňového řádu (tzv. procesní dělená správa).³ Takto, podle dvou různých procesních předpisů, může v jednom případě postupovat jediný orgán. Častou je však také situace, kdy pokutu uloží jeden orgán, ale má být zaplacen orgánu jinému (obecnému správci daně). Důležité je uvést, že orgán, který pokutu v takovémto případě věcné dělené správy ukládá, není v postavení obecného správce daně. Tím by byl, pokud by se jednalo o procesní dělenou správu, kdy by se odlišoval pouze procesní předpis, ale ne rozhodující a evidující orgán. Teorie proto rozlišuje tři situace dělené správy, ke kterým může dojít:

Prvním případem je situace, kdy jediný orgán pokutu ukládá (tzn. vydává rozhodnutí o vině a sankci), vybírá (pokuta se mu platí) a vymáhá (exekučně za pomoci státního donucení). Jde tak o dělenou správu procesní, protože je zde reálně pouze jediný orgán, který ovšem postupuje v různých fázích procesu podle různých procesních předpisů (správního řádu nebo daňového řádu). V textu zákona lze tuto situaci vysledovat pod formulací "vybírá a vymáhá".

Druhým případem je situace, kdy orgán, který pokutu uložil, ji také vybere, ale vymáhání již přenechává jinému orgánu (obecnému správci daně) podle daňového řádu. Opět, v textu předpisu tuto situaci charakterizuje formulace "ukládá a vybírá".

Třetím případem je situace, kdy jeden orgán má pouze kompetenci pokutu uložit, avšak účastník řízení pokutu zaplatí jinému orgánu (obecnému správci daně) a tento jiný orgán je pak také oprávněn ji vymáhat, pokud k jejímu zaplacení nedojde. Rozsah kompetence pro ukládající orgán bude v právním předpise určen formulací "ukládá" bez zmínění kompetence vybírání či vymáhání. Opět zde platí, že vybírání a vymáhání takto uložené pokuty bude probíhat podle daňového řádu.⁴

Vymezení pravomocí jednotlivých orgánů je totiž důležité pro posouzení pokuty jako daně (podle §2 odst. 3 písm. c) daňového řádu). Jelikož daňovým subjektem je až orgán, kterému se pokuta

² Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

³ Příkladem může být situace řešená Krajským soudem v Ostravě, sp. zn. 22 Ca 212/98: Působnost finančních úřadů při ukládání pokut podle ustanovení § 37 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je dána v ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech; při ukládání pokut postupují finanční úřady podle správního řádu s výjimkou jejich vybírání a vymáhání, kdy postupují podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

⁴ Baxa, J. a kol.: *Daňový řád: komentář. II. díl*, Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 997-998.

platí, stává se pokuta daní až okamžikem jejího zaplacení. To, že pokuta není daní, ale má pouze její povahu, má své přesahy právě do možnosti žádat navrácení nezákonně uložené pokuty. Tato problematika souvisí také s povahou samotného rozhodnutí o uložení pokuty. Pokud by totiž pokuta byla daní již od samého počátku, tak by se na ni vztahovalo také ustanovení § 254 daňového řádu, které počítá s určitou náhradou škody způsobené daňovému subjektu nezákonným rozhodnutím o stanovení daně, a to ve formě úroků z takto stanovené daně a v případě, že tato daň byla vymáhána, tak se tento úrok zdvojnásobuje. Daňový řád dokonce sám stanovuje v §253 odst. 3, že z plnění placeného v rámci dělené správy úrok nevzniká. Tím ale, že pokuta je pouze peněžním plněním, které se za daň považuje až okamžikem jejího zaplacení, lze se vrácení pokuty domáhat na základě §155 daňového řádu jako přeplatku na dani a domáhat se také úroku z tohoto přeplatku⁵.

K problematice dělené správy a přeplatku na dani se také relativně nedávno vyjadřovat Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21.07.2010, sp. zn. 1 Afs 38/2010. NSS se zde zabýval hlavně otázkou vzniku zaviněného přeplatku na dani a termínu, od kterého se tento úrok počítá. Tak podle NSS „termín zavinění správce daně je nutno vyložit jako „pochybení“ či „zapříčinění“ správce daně, a nikoli jako zavinění v civilistickém či trestněprávním pojetí. Pochybení, které má za důsledek zrušení rozhodnutí o stanovení platební povinnosti (ať již daně nebo pokuty) buď odvolacím orgánem (nemá-li podání odvolání odkladný účinek) anebo soudem, nutně vyvolává účinky vzniku zaviněného přeplatku. Podmínkou ovšem je, že platební povinnost byla uhrazena. Zaviněným přeplatkem judikatura jednoznačně rozumí přeplatek na platební povinnosti vzniklý (uhrazený ve prospěch veřejného rozpočtu) v důsledku natolik nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí „přezkumnou autoritou“ zrušeno.“

Jak lze však z výše uvedeného vyvodit, ono "pochybení" či "zapříčinění" uváděné Nejvyšším správním soudem doléhá u dělené správy na obecného správce daně, který však fakticky nijak nepochybil, protože vybral daň na základě rozhodnutí vydaného jiným orgánem. Pakliže toto rozhodnutí jiného orgánu bylo shledáno jako nezákonné, leží reálné pochybení na straně tohoto jiného orgánu. Prakticky vzato se totiž obecný správce daně, který pokutu vybral či vymáhal, nikdy nedozví, že rozhodnutí, na jehož základě mu bylo placeno, bylo později pro nezákonnost zrušeno. O "svém" pochybení se tedy vůbec nedozví, nemá proto možnost nijak ovlivnit dřívější termín navrácení přeplatku na dani, jelikož vůbec neví, že vznikl. Navíc, přeplatek na dani účastník řízení musí uplatnit právě u obecného správce daně, ne u orgánu, jehož rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno.

⁵ V zákoně o správě daní a poplatků jde o §64 odst. 6.

Pro další úvahy je nutné charakterizovat povahu zaplacené sankce po zrušení rozhodnutí, na jehož základě byla pokuta placena. Lze jistě konstatovat, že se jedná o majetkovou újmu na straně účastníka řízení, a to po celou dobu řízení, od zaplacení do vrácení pokuty. Na druhé straně jde o majetkový prospěch na straně veřejného rozpočtu, avšak vybraný z důvodu, který odpadl (podkladové rozhodnutí bylo zrušeno). Pokud to shrnu, zaplacená pokuta má jednak povahu škody na straně účastníka řízení, a to škody majetkové a současně také ušlého zisku, jednak má povahu jakéhosi bezdůvodného obohacení na straně veřejného rozpočtu, který vykazuje finanční přebytek avšak (již) bez právního důvodu.

Jak již bylo výše zmíněno, daňový řád počítá s navrácením zaplacené pokuty ve formě přeplatku na dani, jako s určitým navrácením bezdůvodného obohacení veřejného rozpočtu, a dále počítá s ušlým ziskem, který obviněnému ze správního deliktu vzniká v souvislosti se zaplacením pokuty a vytváří možnost požadovat úrok ze zaplacené pokuty, který „je v podstatě vyjádřením ceny finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou. Jedná se o ekonomickou náhradu, plynoucí z peněžních prostředků, která by jinak přirůstala k mase finančních prostředků jejich vlastníku.“⁶

Termín, od kterého je nutno takový úrok počítat, je podle ustálené judikatury NSS den, kdy došlo k odepsání peněžní částky ve výši pokuty z účtu povinného, resp. 15. dnem po tomto odepsání⁷, podle daňového řádu 30. dnem po obdržení žádosti o vrácení přeplatku.

Zákon o správě daní a poplatků samotný stanoví (v §64 odst. 4), že úrok z přeplatku se započítá na náhradu škody, která by byla přiznaná podle zákona o náhradě škody. S tím se nicméně ztotožnil také NSS ve výše citovaném rozhodnutí, kde uvádí, že „nad rámec ještě zdejší soud konstatuje, že shora uvedený závěr apriori neznamená, že daňovému dlužníkovi nemůže vzniknout škoda, způsobená nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem správního orgánu (zde v postavení správce daně). (...) takováto škoda by se však posuzovala v jiném řízení, a to v režimu aplikace zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.“⁸ Lze však podle mého dovozovat, že úrok se započítá pouze na škodu majetkovou, která povinnému vznikla, ne na škodu nemajetkovou. Zde totiž podle mého názoru nelze zaměňovat nemajetkovou újmu s újmou majetkovou, kdy přeplatek na dani i úrok z něj reflektuje právě škodu majetkovou.

⁶ Rozhodnutí NSS ze dne 21.07.2010, sp. zn. 1 Afs 38/2010. Rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz.

⁷ Zákon o správě daní a poplatků ve svém §64 odst. 6 totiž stanovil, že zaviněný přeplatek musí správce daně vrátit daňovému subjektu i bez žádosti, a to do 15 dní (dnešní daňový řád stanoví lhůtu 30 dní).

⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 21.07.2010, sp. zn. 1 Afs 38/2010.

Daňový řád však již se započítáním úroku z přeplatku na náhradu škody počítá pouze v případě, kdy bylo zrušeno samotné rozhodnutí o stanovení daně (jak uváděno dříve), na kteréžto ustanovení se působnost v rámci dělené správy nevztahuje. Z toho lze dovozovat, že úrok z přeplatku dle §155 daňového řádu se nebude na případnou škodu, přiznanou podle zákona o náhradě škody započítávat.⁹

Z dikce zákona o správě daní a poplatků a z rozhodnutí NSS citovaného výše by proto bylo možné vyvozovat, že nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím je subsidiárním k nároku na vrácení přeplatku na dani. Započítával-li se totiž přeplatek na náhradu škody, nejdříve musel být tento přeplatek vypočten a až pak bylo možné "donárokovat" případnou další náhradu škody, která vznikla. Lze z takto postavené situace také dovozovat, že zaplacená pokuta není škodou podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Z dikce nového daňového řádu již takovouto jednoznačnou subsidiaritu vyvozovat nelze, nezapočítává-li se přeplatek na dani na náhradu škody.

Výhodou postupu při vrácení pokuty podle daňového řádu je jistě to, že finanční prospěch, tedy zisk, který osobě platící pokutu ušel, je již reflektován do úroku z přeplatku na dani a není jej nutné nijak dokazovat znaleckým posudkem a za splnění v daňovém řádu stanovených podmínek na jeho vyplacení vzniká účastníku řízení nárok. Kdežto pokud by bylo postupováno při vrácení pokuty pouze podle zákona o náhradě škody, tak ten s žádnými předem stanovenými úroky nepočítá. Pokud poškozený uplatňuje náhradu ušlého zisku, výši toho musí prokázat, mnohokrát finančně náročným znaleckým posudkem, který zohledňuje konkrétní finanční situaci konkrétního subjektu v čase. Tento posudek tak může vyčíslit vzhledem ke konkrétní osobě ušlý zisk v částce vyšší, než by byl zákonný úrok dle daňového řádu, nicméně tuto finanční ztrátu může vyčíslit i v částce nižší.

Než jsem nastínila možnosti pro účastníka řízení platícího pokutu ve formě daňového přeplatku či náhrady škody, mnohého čtenáře jistě napadla možnost domáhání se vrácení pokuty v občanském soudním řízení jako bezdůvodného obohacení státu. Nahrávat mu jistě může rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. Konf 115/2009. V tomto rozhodnutí zvláštní senát konstatoval, že poplatek za poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) je soukromoprávní povahy, proto je nutno jeho navrácení nárokovat jako bezdůvodné obohacení v občanském soudním řízení.

⁹ K tomu ještě nutno dodat, že zákon o správě daní a poplatků operoval se započítáním úroku z přeplatku na případnou náhradu škody podle zákona o náhradě škody, na co reaguje také výše citované rozhodnutí NSS.

V uvedeném rozhodnutí zvláštní senát porovnával poplatek za poskytnutí informací (náhradu nákladů za poskytnutí informací) se správním poplatkem. Poplatek za poskytnutí informací posuzoval na základě čtyř kritérií: veřejnoprávnosti vztahu, oprávněnosti žádat náhradu, uvážení a exekvovatelnosti. Při posuzování veřejnoprávnosti vztahu soud konstatoval, že o veřejnoprávnost vztahu zde nejde, protože orgán poskytující informaci nejdříve žadateli sdělí výši poplatku, neděje se tak tedy autoritativním rozhodnutím. Dále je orgán poskytující informace oprávněn žádat náhradu, není to tedy jeho povinností, jako u správních poplatků. Dále dle zvláštního senátu občanskoprávní charakter poplatku podtrhuje také to, že orgán sám uváží, v jaké výši bude nutné poplatek uhradit, na rozdíl od pevně stanovených výší poplatků správních. Nakonec soud zkonstatoval, že poplatek za informace není exekvovatelný, výsledkem nezaplacení poplatku je však to, že informace nebude poskytnuta.

Porovnání se správním poplatkem zde, dle mého, vyznívá poněkud zavádějícím dojmem. Pokud bychom totiž poplatek za informaci porovnali se správní sankcí (kteréžto povahu a funkce poplatek za informaci jistě nemá), soukromoprávnost poplatku za informace by však nebyla hned tak jednoznačná. Za prvé, správní řád zná veřejnoprávní akty, které nejsou rozhodnutími, nicméně mají pořad veřejnoprávní povahu, a těmi jsou akty dle části 4. správního řádu. Takové sdělení orgánu poskytujícího informaci může být úkonem dle této části, samotné označení "sdělení" ještě nic o jeho veřejnoprávnosti či soukromoprávnosti neříká. Také oprávnění žádat náhradu za poskytnuté informace je srovnatelné se zásadou opportunity, kterou správní orgány mnohdy ve správním trestání disponují. Také se totiž mohou rozhodnout, zda sankci uloží, či ne. Toto jejich správní uvážení se také projevuje v dalším kritériu, a to uvážení o výši sankce. S určitým zjednodušením lze také říct, že správní orgány ukládají "potřebné" sankce stejně tak, jakou náhradu požadují orgány poskytující informace. Je jistě zajímavou otázkou, zda samotná nemožnost přímé exekvovatelnosti poplatku charakterizuje poplatek jako soukromoprávní.

Jak vidno, podle dvou ze čtyř kritérií by správní sankce vyhovovala charakteristice soukromoprávnosti tohoto institutu, což je však výsledek, kterého soud patrně dosáhnout nechtěl. Nicméně, z uvedeného rozhodnutí lze jednoznačně vyvodit, že institutu bezdůvodného obohacení dle občanského zákoníku lze využít, pouze pokud peněžité plnění má povahu soukromoprávní. Zaplacená pokuta však takovou povahu jistě nemá a proto je nutné použít pro její vrácení prostředky veřejného práva.

Závěrem

Pro samotný veřejný rozpočet a celkově pro hospodaření státu je důležité chovat se tak, aby zde nevznikaly zbytečné náklady, a to nejen pro samotný rozpočet, ale také pro účastníky řízení, jak praví zásada hospodárnosti řízení. Záleží-li pak výše úroku z přeplatku na dani na brzkém vrácení tohoto přeplatku osobě, která pokutu zaplatila, daňový subjekt, který pokutu vybral, potřebuje být co nejdříve, a to

bez aktivní spoluúčasti platící osoby, informován, nejlépe rozhodujícím orgánem, o zrušení nezákonného rozhodnutí, na jehož základě osoba pokutu platila. Neexistuje-li systém předávání informací mezi orgány, státu tím vznikají zbytečné náklady a na straně platící osoby pouze dobrý pocit ze zrušeného rozhodnutí bez navrácení finančních prostředků, které státu zaplatila.

Řešení proto shledávám dvě a obě spočívající v úpravě legislativy. Buď ve výroku rozhodnutí, kterým se ruší původní rozhodnutí a které je konečným rozhodnutím ve věci, uvést, že kromě zrušení rozhodnutí zrušující orgán také nařizuje navrácení situace do původního stavu nebo alespoň v poučení informovat účastníka řízení o možnosti nárokovat zaplacenou pokutu, a to s uvedením orgánu, u kterého lze nárok uplatnit a ustanovení právního předpisu, na základě kterého lze nárok uplatnit.

Literature:

- Baxa, J. a kol.: Daňový řád: komentář. II. díl, Praha: Wolters Kluwer, 2011, 1880 s., ISBN 978-80-7357-564-9
- Švestka, J. a kol.: Občanský zákoník: komentář. I. díl. 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, 2528 s., ISBN 978-80-7400-108-6
- Vlk, V.: Otevírá se nový prostor pro odškodňování morální újmy při zásazích státu? Bulletin advokacie, 2010, č. 1-2. s. 49-53
- Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, Praha: C.H.Beck, 2005, 370 s., ISBN 80-7179-848-7
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád ve znění pozdějších předpisů
- Rozhodnutí NSS ze dne 21.07.2010, sp. zn. 1 Afs 38/2010
- Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, sp. zn. Konf 115/2009
- Nález ÚS ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

Contact – email

lucia.madlenakova@upol.cz

PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM A SLOVENSKÁ ÚPRAVA SPRÁVNEHO TREŠTANIA

Michal Maslen

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská
republika

Abstract in original language

Princíp viazanosti právom vyjadruje požiadavku, aby orgány verejnej moci pri administratívnom postihu rešpektovali prednostne Ústavu Slovenskej republiky. Právna úprava správneho trestania je na Slovensku značne roztrieštená. Na uvedenú situáciu reaguje súdna judikatúra. Analogicky v jednotlivých prípadoch aplikuje ústavné záruky ochrany práv jednotlivca pri trestnoprávnom postihu. Referát sa zaoberá možnosťami zavedenia jednotného štandardu vyvodzovania administratívnej zodpovednosti v slovenskej právnej úprave.

Key words in original language

princíp viazanosti právom, právny štát, správny delikt, administratívna zodpovednosť, odporúčania, rezolúcia, Výbor ministrov Rady Európy, súd.

Abstract

The principle of lawfulness requires that public authorities primarily respect the Constitution of the Slovak Republic in the field of administrative punishment. The regulation of the administrative punishment in Slovakia is significantly fragmented. The administrative justice responds to such situation. It analogously applies the constitutional guarantees of individual rights protection concerning the criminal punishment. The paper deals with the possibilities of implementation of the uniform standard of administrative liability drawing in the Slovak legislation.

Key words

principle of lawfulness, rule of law, administrative offence, administrative liability, recommendations, resolutions, Committee of ministers of the Council of Europe, the court

1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

Princíp viazanosti právom zaraďuje právna veda a súdna judikatúra do skupiny čiastkových záruk právneho štátu. Pojem právny štát znamená, že osoby, ktoré vystupujú v jeho mene, vykonávajú zverenú moc výlučne v súlade s pravidlami, ktoré tento výkon upravujú. To je v skratke princíp legality, ktorý má dve dimenzie. Prvá sa týka rozsahu a druhá spôsobu, ktorým štát moc vykonáva. Pokiaľ ide o rozsah, platí, že to, čo nemá správca výslovne dovolené, to má zakázané. Pokiaľ ide o spôsob, to, čo má správca výslovne dovolené, smie robiť práve a len tak, ako to má dovolené.

Inými slovami; nestačí, že mu právo nejakú právomoc zveruje. Musí ju tiež realizovať spôsobom, ktorý predmetné pravidlá predpokladajú.¹

Princíp viazanosti právom napomáha rozvoju demokratického prostredia a právneho štátu. Atribúty právneho štátu sa naplňajú v takých systémoch, v ktorých fyzické a právnické osoby poznajú hranice zásahov verejnej moci do sféry práv a slobôd jednotlivca.² Právna veda vymedzuje obsah pojmu právny štát viacerými prívlastkami ako - požiadavka právnych základov (just legal frameworks), verejný poriadok (public order), zodpovednosť zákona (accountability to the law), prístup k spravodlivosti (access to justice) a kultúra zákonnosti (culture of lawfulness). Princíp viazanosti právom vymedzuje ako stav, v ktorom sa subjekty riadia zákonmi. Subjekty sa navyše v prípade porušenia alebo zásahu do práv a slobôd sa môžu obrátiť na nezávislý, nestranný a zákonom zriadený súd a využiť právom garantovaný prístup k spravodlivosti.³

Princíp viazanosti právom vyjadruje vzťah tzv. „obyčajných zákonov“ a ústavných zákonov. Prvotnou podmienkou jeho použiteľnosti je téza, že ústavné zákony právnej predpisy nižšej právnej sily „presvetľujú“, a že výklad a realizáciu právnych noriem uskutočňuje vykonávateľ verejnej moci ústavne súladným spôsobom.⁴ Uvedený princíp implikuje povinnosť vládnej moci konať len prostredníctvom zákona a povinnosť zákona vládnu moc kontrolovať.⁵ Podstata právneho štátu⁶ sa približuje stavu, v ktorom osobná sloboda

¹ Procházka, R. : L'ud a sudcovia v konstitučnej demokracii. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 66. ISBN 978-80-7380-328-5

² K tomu bližšie pozri: Developing support for the Rule of law: a Culture of lawfulness. (dostupné na: <http://www.strategycenter.org/programs/education-for-the-rule-of-law/>; 09.11.2012, 20:58 hod.)

³ K tomu bližšie pozri: United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/>; 09.11.2012, 21:27 hod.)

⁴ K tomu bližšie pozri: United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: Culture of lawfulness (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/culture-lawfulness/>; 09.11.2012, 21:43 hod.)

⁵ K tomu bližšie pozri : Schor, M. : The rule of law. In. : Clark, D. (ed.) Encyclopedia of Law and Society: American and Global perspectives. London : Sage. 2005.

⁶ Napriek demokratickej kontinentálnej Európy interpretovala a dotovala právna veda ideál právneho štátu hmotnoprávnym významom. Spájala ho s určitým presvedčením, že štát obmedzuje vo vzťahu k jeho občanom právo. Inými slovami jeho moc limitujú práva a slobody občanov (K tomu bližšie pozri : Caenegh, R. C. : An Historical Introduction to the Western Constitutional Law. Cambridge : Cambridge University Press. 1995. s. 50). Tradičná nemecká koncepcia tzv. „Rechtsstaatu“ zdôrazňuje predovšetkým uznanie základných občianskych práv a slobôd a rovnosť pred zákonom.⁶ Naproti tomu právnici v susednom Francúzsku považujú ideu právneho štátu za vec osobnej príčom následne tvrdia, že následne tvrdiac, že sloboda nemôže byť zaručená bez určitého typu štátu, a to štátu podliehajúceho viazanosti právom (K tomu bližšie pozri: Kriegel, B. : The State and the Rule of Law. Princeton : Princeton University Press. 1995. s. 41).

znamená oslobodenie od rušenia zo strany iných osôb, ale predovšetkým aj orgánov verejnej moci.⁷

Z uvedených dôvodov musia zákony byť jasné a prehľadné, určité, náležite zverejňované a predpokladateľné. Ak právne predpisy nespĺňajú uvedené požiadavky, vytvárajú priestor, v ktorom adresáti verejnej moci nie sú schopní rešpektovať zákony a rozpoznať ich obsah.⁸

Problematiku princípu viazanosti právom rozvíja v období posledných päťdesiatich rokov Rada Európy. Pritom ho zároveň zaraďuje ho do jednej skupiny s rovnosťou pred zákonom a proporcionalitou. Uvedený princíp považuje veda za jedno kľúčových pravidiel európskeho správneho práva. Ústavne je zaručený v takmer každom členskom štáte Európskej únie. V niektorých krajinách, ako napríklad v Rakúsku ho Ústava výslovne spája s oblasťou verejnej správy. Podľa čl. 18 ods. 1 rakúskej Ústavy⁹, verejná správa ako celok je založená právom. V prípade iných štátov Európy ich Ústavy vyjadrujú uvedenú zásadu všeobecnejším spôsobom, a to tak, že všetky záležitosti podľa Ústavy sa riadia zákonom. Bez ohľadu na to, ako je princíp viazanosti formulovaný v Ústave, zvyčajne je vyjadrený aj v príslušných správnych poriadkoch jednotlivých členských štátov.¹⁰

Východiská princípu viazanosti vyjadril Výbor ministrov Rady Európy v rezolúcii Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom (ďalej ako „rezolúcia“) a jeho základnej tézy. Rozvoj moderného štátu vedie podľa rezolúcie k posilňovaniu postavenia orgánov verejnej správy a k posilňovaniu zásahov do postavenia jej adresátov. Principiálna úloha rezolúcie preto zahŕňala formuláciu procesných práv účastníka konania a procesných pravidiel konania, ktoré by zabezpečili spravodlivosť správneho konania.

Prijatím rezolúcie tak európske správne právo rozšírilo správne konanie o nasledovné záruky:

- Právo byť vypočutý
- Právo na prístup k informáciám
- Právo na prípravu obhajoby a právo na obhajobu
- Právo na odôvodnenie rozhodnutie
- Právo byť poučený o opravnom prostriedku.

Po rezolúcii rozvinulo tento princíp odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o správnej úvahe. Podľa čl. II tohto odporúčania pri výkone správnej úvahy správny orgán nesleduje iný účel než ten, na ktorý mu zákon zveril právomoc. Pri rozhodovaní je

⁷ K tomu bližšie pozri : Leoni, B. : Freedom and the Law. Los Angeles : Nash. 1972. s. 76

⁸ K tomu bližšie pozri: Zimmermann, A. : The Rule of Law as a culture of legality : Legal and extra-legal elements for the realisation of the Rule of Law, s. 18. (dostupné na: http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw_rule_law_culture_1_egality.pdf; 10.11.2012, 09:38 hod.)

⁹ das Bundes-Verfassungsgesetz

¹⁰ K tomu bližšie pozri: Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, (dostupné na: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; 10.11.2012, 10:30 hod.)

objektívny a nestranný. Prihliada na jednotlivosť prípadu. Zohľadňuje zásadu rovnosti pred zákonom. Zachováva rovnováhu presadzovaného verejného záujmu a ochrany práv a slobôd jednotlivca.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách (ďalej ako „odporúčanie č. (91) 1“) vyjadrilo princíp viazanosti právom v čl. 1. V uvedenom ustanovení konštatuje dokument požiadavku právnych základov. Sankcia za správny delikt a podmienky jej ukladania musia byť ustanovené zákonom. Tvorcovia dokumentu tak vyjadrili nielen požiadavku zákonnosti sankcie, ale aj zákonnosti vyjadrenia predpokladov vzniku administratívnoprávnej zodpovednosti.

Systematicky nadväzuje na predchádzajúci dokument Odporúčanie Výboru ministrov č. (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov, ktoré v časti „B“ zaručuje adresátom verejnej správy prístup k súdnej ochrane voči správnym rozhodnutiam. Zároveň odkazuje na atribúty súdov ustanovené Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a role sudcov.

Výslovne pomenúva princíp viazanosti právom čl. 2 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe. 1. Orgány verejnej správy musia konať v súlade so zákonom. Nesmú sa dopúšťať svojvoľných opatrení, a to aj pri výkone svojej voľnej úvahy. Výkon správy musí byť v súlade s vnútroštátnym právom, medzinárodným právom a všeobecnými zásadami práva rozhodného pre ich organizáciu, fungovanie a činnosti. Orgány verejnej správy konajú v súlade s pravidlami, ktoré vymedzujú ich právomoci. Vykonávajú svoje právomoci iba v prípade, že im to právne predpisy zverujú a skutkové okolnosti odôvodňujú, a to len na zákonné účely.

Aby sme uvedené rezolúcie a odporúčania zhrnuli, tieto vyjadrujú požiadavky v dvoch základných smeroch. Prvý ustanovuje potrebu jasnosti, prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnych predpisov a predpokladov administratívnoprávnej zodpovednosti, ktorú vyjadruje predovšetkým odporúčanie č. (91) 1. Druhý zakotvuje náležitosti postupu orgánov verejnej moci, ktoré vymedzujú ostatné dokumenty.

2. PRESNÉ A ÚPLNÉ VYMEDZENIE SKUTKOVEJ PODSTATY SPRÁVNEHO DELIKTU

Požiadavka presného a úplného vymedzenia skutkových podstat transponuje ústavnú zásadu vyjadrenú v čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky (resp. v čl. 39 Listiny základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“)), podľa ktorého len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie. Kvalifikácia protiprávnosti konania by z hľadiska čl. 39 Listiny nemala byť v rozpore s úsudkom zdravého rozumu do tej miery, že práva znalý občan bude stíhaný za porušenie primárnej povinnosti, pri ktorej si objektívne nemôže byť vedomý, že takéto porušenie môže odôvodniť

vyvodenie administratívnej zodpovednosti.¹¹ Vymedzovanie podmienok administratívnej zodpovednosti zákonodarcom tak v sebe nesie tradičný konflikt tvorby a aplikácie právnych noriem. Právne normy sa snažia obsiahnuť čo najväčšie množstvo spoločenských vzťahov. Pritom však nikdy nebudú schopné zahrnúť všetky vzťahy administratívnoprávnej zodpovednosti, ktoré by v spoločnosti a v štáte mohli vzniknúť.

Z legislatívno-technického hľadiska sa v slovenskej právnej úprave vyskytujú štyri druhy spôsobov vymedzenia skutkových podstat správnych deliktov. Skutkové podstaty v zásade vymedzuje právna úprava slovným opisom. Protiprávne konanie je len slovné opísané bez toho, aby sa odkazovalo na ustanovenie, ktoré zakladá zákonnú povinnosť. V niektorých prípadoch vymedzuje zákonodarcu skutkové podstaty čiastočne slovné s pripojením odkazu na ustanovenie, v ktorom je zakotvená povinnosť, porušenie ktorej právny predpis sankcionuje. Takto formulované skutkové podstaty nájdeme v mnohých platných predpisoch. Odkaz je súčasťou skutkovej podstaty alebo je umiestnený v zátvorke za slovný opis.

Skutkové podstaty však môže zákon vymedziť odkazom na ustanovenie, porušenie ktorého postihuje. Uvedený legislatívno-technický spôsob sa v zákonoch používa bežne s tým, že skutková podstata môže obsahovať odkaz na jedno alebo na viac ustanovení zakladajúcich niekoľko povinností.

Okrem toho rozlišuje právna veda tzv. „zostatkové“ skutkové podstaty. Tieto vymedzujú protiprávne konanie spravidla pomocou slovného spojenia ako napr. „porušenie iných právnych povinností ustanovených zákonom“. Tieto druhy skutkových podstat nezodpovedajú požiadavke na presné a konkrétne vymedzenie povinností, porušenie ktorých má byť postihnuteľné. Nebezpečenstvo totiž tkvie v tom, že umožňujú postihnúť porušenie akýchkoľvek povinností, t. j. i také, ktoré majú skôr proklamatívny charakter.

Otázkou presného a úplného vymedzenia skutkovej podstaty správneho deliktu sa zaoberal Ústavný súd ČR v rozhodnutí sp. zn. I.ÚS 152/97, zo dňa 14.10.1998. Sťažovateľka napadla rozhodnutie Mestského súdu v Prahe, ktorým súd zamietol žalobu sťažovateľky proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu.¹²

Správne orgány uložili sťažovateľke rozhodnutím povinnosť opustiť v ustanovenom termíne územie Českej republiky. Rozhodnutia správnych orgánov vychádzali z podkladu, že sťažovateľka nedodrжала povinnosť podľa § 22 zákona č. 123/1992 Sb., o pobyte cudzincov, a to preto, že spáchala priestupky sťažovania colnej kontroly a opakovane predávala tovar bez označenia cenou. Za uvedené konania jej správne orgány uložili pokuty, ktoré sťažovateľka zaplatila.

¹¹ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. II. ÚS 1098/10, zo dňa 04.08.2010

¹² Rozhodnutie Policajného prezídia ČR, Riaditeľstva služby cudzineckej a pohraničnej polície, zo dňa 3. 4. 1996, č. j. PPR-1517/RCP-c-225-96, ktorým zamietlo odvolanie sťažovateľky proti rozhodnutiu Polície ČR, oddelenie cudzineckej polície a pasovej služby v Klatovech, zo dňa 12. 2. 1996, č. j. PZC-117/PCKT-c-96.

Sťažovateľke policajné orgány zakázali pobyt na území Českej republiky podľa § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb., pretože nedodrжала povinnosť dodržiavať zákony a ostatné všeobecné právne predpisy platné na území Českej republiky. O spáchaných priestupkoch bolo právoplatne rozhodnuté.

Po vyčerpaní všetkých prostriedkov právnej obrany podala sťažovateľka sťažnosť na Ústavný súd ČR s poukazom na porušenie zásady „ne bis in idem“. Porušenie malo spočívať v opakovanom sankcionovaní sťažovateľky za porušenie jej povinností, aj keď za ne bola už postihnutá v rámci priestupkového konania. Uvedeným spôsobom mali české orgány porušiť čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7.

Spolu s ústavnou sťažnosťou podala účastníčka aj návrh na zrušenie dotknutých ustanovení zákona č. 123/1992 Sb. Text § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb., zakladal podľa sťažovateľkinho názoru možnosť zakázať cudzincovi pobyt za porušenie povinnosti ustanovenej týmto zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom. § 14 ods. 1 uvedeného predpisu tým, že neustanovoval kritéria závažnosti, umožňoval postihovať protiprávne konanie mimo rámec priestupkového alebo trestného konania a nerozlišoval medzi spáchaním priestupku a trestného činu. Uvedený predpis nevymedzoval závažnosť konania, mieru zavinenia a umožňoval dvojitý postih za jedno a to isté konanie.

Ústavný súd ČR nakoniec zrušil rozhodnutie Mestského súdu v Prahe pre porušenie čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, pretože sťažovateľka nemala prístup k súdu a verejnému prejednaniu svojej veci za svoje osobnej účasti. Z uvedeného dôvodu sa k námietke dvojitého postihu nevyjadril.

V prvom rade si treba uvedomiť, že aj keď sťažovateľka poukazovala na záruku „nie dvakrát v tej istej veci“, predovšetkým nepriamo namietala porušenie záruky zákonnosti trestných činov a trestov podľa čl. 7 Dohovoru. Ustálená rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva pojmom zákonnosť rozumie vymedzenie trestných činov a trestov vo vnútroštátnom alebo medzinárodnom práve. Výklad pojmu zahŕňa písané aj nepísané právo z hľadiska prameňov práva a uprednostňuje obsah pred formou vyjadrenia. Z hľadiska obsahu následne požaduje, aby zákon, či súdny precedens vykazoval znaky predvídateľnosti, jasnosti a zrozumiteľnosti, ale aj dostupnosti.¹³

Vzhľadom na široko koncipovanú požiadavku § 14 zákona č. 123/1993 Sb. poskytol zákonodarca správnym orgánom široký priestor pre úvahu. Odporúčania výboru ministrov Rady Európy¹⁴ zdôrazňujú princíp zákonnosti. Dodržanie zákona spájajú so zachovaním podmienok ustanovených medzinárodným

¹³ K tomu bližšie pozri: Svák, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2006, s. 522 - 524, ISBN 80-88931-51-7

¹⁴ Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách a Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy členským štátom č. (2007) 7 o dobrej správe

a vnútroštátnym právom¹⁵, resp. vyžadujú ukladanie sankcií a dodržiavanie podmienok vyvodzovania administratívnej zodpovednosti založených právom.¹⁶

Podľa názoru autora by nebolo na ujmu ústavnosti a zákonnosti, aby správne orgány prejednávajúce priestupky sťažovateľky skúmali možnosť postúpenia veci priamo policajným orgánom na rozhodnutie podľa § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb. policajným orgánom podľa našej mienky už bránila v uskutočnení správneho konania prekážka veci rozhodnutej. Konat' a rozhodovať by mohli iba za splnenia procesným podmienok na využitie mimoriadnych opravných prostriedkov, čo nevylučuje ani Ústava ČR, Ústava SR ani Listina základných práv a slobôd.

Zásadu zákonnosti trestných činov a trestov skúma Ústavný súd Českej republiky aj z pohľadu závažnosti a škodlivosti spáchaného skutku. O uvedených kritériách hovorí, pokiaľ sa v individuálnom prípade vyskytnú skutkové okolnosti, ktoré spôsobia, že stupeň protiprávneho konania je extrémne nízky a nedochádza k naplneniu definičných znakov deliktu. To, že zákon výslovne nevyjadruje požiadavku posudzovania spoločenskej nebezpečnosti skutku, ešte neznamená, že neexistuje určitá minimálna hranica oddeľujúca právom tolerované činy od činov zakázaných. Zákonný priestor pre riešenie takýchto situácií poskytuje princíp subsidiarity, podľa ktorého je úlohou vykonávateľa verejnej moci posúdiť zákonnosť vyvedenia zodpovednosti. Prípady, pri ktorých vznikne potreba, aby spodný prah škodlivosti, resp. závažnosti činu určoval samotný orgán, by sa mali v právnej praxi vyskytovať len výnimočne. V prevažnej väčšine prípadov by mali byť skutkové okolnosti činov do tej miery štandardné a opakujúce sa, že nebude problémom podriaďiť ich pod znaky, ktoré zákonodarca vyjadril vo formálnej definícii skutkovej podstaty. Tak by tomu malo byť pravidelne. Napriek tomu ani Ústavný súd Českej republiky nevylúčil prípady, v ktorých musí vykonávateľ verejnej moci sám určovať hranicu škodlivosti, a to preto, že skutkové okolnosti činu sú celkom atypické. Úlohou zverenej právomoci v takýchto prípadoch je ale zabrániť nespravodlivému sankcionovaniu. Pokiaľ však orgán verejnej moci v takomto prípade neaplikuje princíp subsidiarity, a skutkové okolnosti pritom naznačujú, že škodlivosť činu nedosahuje spodnú hranicu protiprávnosti, porušuje ústavnú zásadu zákonnosti trestných činov a trestov.¹⁷

Podobné závery zdôrazňuje aj Najvyšší správny súd Českej republiky.¹⁸ Ak právny predpis vymedzuje správny delikt s odkazom na porušenie ustanovenia, zodpovedný subjekt musí mať určitú vedomosť o svojich povinnostiach. V súvisiacom prípade sa právnická osoba dopustila iného správneho deliktu na úseku ochrany ovzdušia

¹⁵ K tomu bližšie pozri: čl. 2 ods. 2 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom č. (2007) 7 o dobrej správe

¹⁶ K tomu bližšie pozri: čl. 1 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách

¹⁷ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. III.ÚS 2523/10, zo dňa 10.02.2011

¹⁸ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 4 As 32/2011, zo dňa

tým, že porušila hodnoty emisného limitu pri prevádzkovaní stredného stupňa znečistenia podľa zákona č. 86/2002 Sb., o ochrane ovzdušia, v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 86/2002 Sb.“). Právnická osoba mala povinnosť dodržiavať ustanovené emisné limity. Povinnosť jej vyplývala z § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb. Emisné limity pritom konkrétne ustanovuje nariadenie Vlády ČR č. 146/2007 Sb. Na právnickou osobu prevádzkovanú kotolňu bytového komplexu sa vzťahujú limity uvedené v prílohe tohto nariadenia.

Prevádzka kotolne prekračovala emisné limity v päťnásobnom rozsahu, za čo správny orgán uložil právnickej osobe pokutu 100.000,- Kč. Prevádzka kotolne bola plánovaná celoročne. Plnenie limitov mala preto zabezpečovať po celý rok. Porušenie zákonom ustanovených povinností a spáchanie správneho deliktu malo podľa správneho orgánu objektívnu povahu. Správny orgán preto nemohol vziať do úvahy záruku poskytnutú dodávateľom prevádzky o plnení emisných limitov.

Najvyšší správny súd Českej republiky sa stotožnil s právnou kvalifikáciou skutku ako správneho deliktu. Prijal záver, že uvedený skutok patril do systému zodpovednosti za iné správne delikty, pri ktorých sa uplatňuje objektívna zodpovednosť. Najvyšší správny súd Českej republiky preto nemohol prijať argumentáciu založenú na dodávateľsko-odberateľskom vzťahu právnickej osoby a tretieho subjektu, v rámci ktorého sa prevádzkovateľ kotolne (zdroja znečisťovania) spoliehal na záruku dodávateľa. Prevádzkovateľ si preto musel byť vedomý svojich povinností, ktoré mu ustanovovali právne predpisy. V opačnom prípade by potom protiprávne konanie zodpovedného subjektu ostalo nepostihnuté. V danom prípade by sa celkom vytratil účel správneho deliktu, t.j. ochrana ovzdušia. Ani argument prevádzkovateľa o skúšobnej prevádzke zariadenia nebol podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky na mieste. Skúšobná prevádzka nespočíva v tolerancii protiprávnosti konania, ale v odstraňovaní možných väd a nedostatkov. Tými v danej veci bola emisia oxidu uhľnatého na mieru prípustnú zákonom. Autorizované meranie preukázalo závery vyvedené správnym orgánom. Skutočnosť, že prevádzkovateľ zariadenia postupoval v dobrej viere, ho zodpovednosti za správny delikt nezbavuje. Prevádzkovatelia zdrojov znečistenia sa nemôžu zbaviť zodpovednosti za iné správne delikty s poukazom na dobrú vieru alebo záruku dodávateľského subjektu. Pokiaľ postupujú v rozpore s povinnosťami ustanovenými právnymi predpismi, nesú zato následky. Okrem toho aj zákonodarca v danej oblasti práva označil za zodpovedný subjekt prevádzkovateľa zariadenia, nie výrobcu. Aj keď boli povinnosti prevádzkovateľa vyjadrené odkazom na podzákonný právny predpis, nevytvárali prekážku tomu, aby sa s nimi oboznámil a jasne a presne vyjadrovali hranice protiprávnosti konania. Z uvedených dôvodov mal aj podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky správny orgán povinnosť prevádzkovateľa sankcionovať.

3. ZÁVER

Princíp viazanosti právom vyjadruje predovšetkým požiadavku zákonného vymedzenia správnych deliktov. Skutkovú

podstatu preto musí zákonodarca vyjadriť presne úplne a určito, aby tým nevystavil adresáta verejnej moci riziku, že nebude poznať obsah svojich práv a povinností. V prípade ak zákonodarca zvolí vyjadrenie správneho deliktu formou zostatkovej skutkovej podstaty, má podľa názoru vykonávateľ verejnej moci povinnosť skúmať závažnosť a škodlivosť skutku. Podstatou princípu viazanosti právom je prednostné aplikovanie ústavnoprávných záruk. Táto povinnosť sa prejavuje aj v rozhodnutí o správnom delikte. Vo výroku rozhodnutia musí vykonávateľ presne vymedziť skutok, za ktorý je subjekt postihnutý. Okrem toho musí jednoznačne určiť, čoho sa páchatel' správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, aby popísaný skutok nebol zameniteľný s iným.

Uvedeným spôsobom potom vykonávateľ preukáže, že v danom prípade naozaj existoval celospoločenský záujem na vyvedení administratívnoprávnej zodpovednosti, a to aj vtedy, keď zákonodarca vyjadril skutkovú podstatu správneho deliktu všeobecným, t. j. „zostatkovým spôsobom“.

Toto vyjadrenie je prejavom materiálneho právneho štátu, ktoré sa neviaže len na formálnu legalitu, ale výklad a použitie právnych noriem podriaďuje ich obsahovo – materiálnemu významu.¹⁹

Literature:

- Procházka, R. : Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 66. ISBN 978-80-7380-328-5
- Developing support for the Rule of law: a Culture of lawfulness. (dostupné na: <http://www.strategycenter.org/programs/education-for-the-rule-of-law/>; 09.11.2012, 20:58 hod.)
- United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/>; 09.11.2012, 21:27 hod.)
- Schor, M. : The rule of law. In. : Clark, D. (ed.) Encyclopedia of Law and Society: American and Global perspectives. London : Sage. 2005.
- Caenegue, R. C. : An Historical Introduction to the Western Constitutional Law. Cambridge : Cambridge University Press. 1995. s. 50.
- Kriegel, B. : The State and the Rule of Law. Princeton : Princeton University Press. 1995. s. 41).
- Leoni, B. : Freedom and the Law. Los Angeles : Nash. 1972. s. 76
- Zimmermann, A. : The Rule of Law as a culture of legality : Legal and extra-legal elements for the realisation of the Rule

¹⁹ K tomu bližšie pozri : Masárová, L. : Vybrané ústavné princípy a ich vzťah k zásade zákonnosti pri správe daní. In.: Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 116

of Law, s. 18. (dostupné na: http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw_rule_law_culture_legality.pdf; 10.11.2012, 09:38 hod.)

- Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, (dostupné na: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; 10.11.2012, 10:30 hod.)
- Svák, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 2006, s. 522 - 524, ISBN 80-88931-51-7
- Masárová, L. : Vybrané ústavné princípy a ich vzťah k zásade zákonnosti pri správe daní. In.: Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 116

Contact – email:

michalmaslen@yahoo.com

KE SPRÁVNÍMU TRESTÁNÍ Z POHLEDU SPRÁVNÍ PRAXE KRAJSKÉHO ÚŘADU PARDUBICKÉHO KRAJE

MIROSLAV MOCEK

Krajský úřad Pardubického kraje, Česká republika

Abstrakt

Autor v příspěvku s názvem „Ke správnímu trestání z pohledu správní praxe Krajského úřadu Pardubického kraje“ v první části hodnotí kriticky některé aspekty současného stavu právní úpravy správního trestání u nás.

V části druhé nazvané „Postavení krajského úřadu v systému správního trestání“ pak vymezuje činnosti krajského úřadu jako odvolacího orgánu, jako poskytovatele odborné a metodické pomoci, vykonavatele kontrolní činnosti a konečně i jako orgánu prvního stupně na úseku správního trestání.

V části třetí navazuje podmínkami a výsledky výkonu konkrétní agendy –agendy přestupků proti občanskému soužití, proti majetku a proti veřejnému pořádku. Provádí srovnání některých ukazatelů s jinými samosprávnými kraji.

V závěrečné části se vyjadřuje k obecnému přístupu návrhu nové právní úpravy správního trestání a dále ke zlepšení stavu na tomto úseku navrhuje další dílčí opatření.

Klíčová slova

Správní trestání, krajský úřad, přestupky, dobrá správa

Abstract

Author of this paper with the name“ To administrative punishment from Regional Authority of Pardubice region point of view“ criticizes some aspects of our administrative punishment legal regulation.

In the second part called Position of Regional Authority in administrative punishment system“ author defines activities of Regional Authority as a body of appeal, as a provider of special and methodical help, as a executor of inspecting work and finally as first degree body on the field of administrative punishment.

In the third part author talks about terms and results of particular agenda execution – offence against civil life, against property and against public order. Author compares some indicators with other self-governing regions.

In the end author evaluates general attitude of administrative punishment new legal regulation and he proposes partial measures on this field to improve current state.

Key words

Administrative punishment, regional authority, minor offence, good administration

1. ÚVOD

Dlouho jsem zvažoval s ohledem na výjimečnost a náročnost současného období pro samosprávné kraje (volby do zastupitelstev krajů, utváření volených orgánů krajů atd. a s tím související pracovní vytížení), dále pak zejména s ohledem na můj respekt ke konferenci Dny práva, která dosahuje (dle mého názoru již tradičně velmi vysoké úrovně především na úseku vědním), zda se přihlásím k příspěvku na konferenci. Teprve anotace sekce „Aktuální (legislativní a aplikační) otázky správního trestání, která do svého zaměření zahrnula i téma správní praxe, mne přesvědčila, že mohu přispět, aniž bych snad vybočil ze zadání shora uvedené sekce. Pracuji na krajském úřadu. A právě z tohoto úhlu pohledu se pokusím vyjádřit k některým obecným i praktickým záležitostem správního trestání. Tolik tedy úvodem a současně na omluvu těm, kteří by v příspěvku hledali něco jiného.

2. K NĚKTERÝM ASPEKTŮM PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ U NÁS

Pokud se podíváme na systém právní úpravy správního trestání, lze ho označit za pro praxi složitý a snad, dle mého názoru, přestože vnímám rozsáhlost odvětví správního práva a tedy i správního trestání (samo přesahuje i do dalších právních odvětví), i zbytečně složitý (viz dále).

K charakteristickým rysům současné právní úpravy správního trestání v České republice patří, že rozhodování o vině a trestu za protiprávní jednání správními orgány je uplatněno velmi široce.¹ Dalším charakteristickým rysem je pak bohužel skutečnost, že jde o úpravu zjevně nedostatečnou, současně obtížně přehlednou a často rozpornou, která sama o sobě neodpovídá současným požadavkům a velmi obtížně přijatým mezinárodním závazkům či judikatuře.²

Nedostatečnost právní úpravy lze doložit rozsáhlou judikaturou, kterou jsou zaplňovány mezery v právní úpravě s důrazem na obdobnost principů správního práva trestního v oblasti ukládání trestů a trestního práva (soudního). Za mnohé jiné lze uvést např. řešení pokračujících hromadných nebo trvajících správních deliktů.³ Příkladem shora uvedené rozpornosti pak může být faktické neuplatňování koncentrační zásady dle správního řádu. Obtížnou přehlednost lze doložit např. nemožností vyžadovat po účastníkovi úhradu tlumočení v případě, že neovládá jednací jazyk a jde o řízení

¹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 411

² Viz zejména ÚMLUVA o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, čl. 6 – – publikována 209/1992 Sb.

³ Viz např. Rozsudek NSS z 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/207-135. Sbíрка rozhodnutí NSS č. 10/207, s. 918 - 923

vedená v oblasti správního trestání.⁴ K obtížné přehlednosti konečně vedou i odlišné procesní postupy, kterými se musí správní orgány řídit. Nejvýraznějším dokladem tohoto tvrzení je pak částečně odlišná procesní úprava projednávání přestupků, kdy správní orgán používá správní řád jen v případě, pokud přestupkový (či jiný) zákon nestanoví jinak.⁵ Naproti tomu projednávání jiných správních deliktů⁶ se řídí zásadně pouze správním řádem. Přitom právní úprava projednávání přestupků je dle Ústavního soudu České republiky považována za vcelku vyhovující, právní úprava projednávání jiných správních deliktů je velmi špatná a chaotická.⁷ U tohoto zhodnocení nejde jen o procesní úpravu, ale i hmotněprávní.

Popsaný stav vede k tomu, že neutěšenou situaci „zachraňují“ soudy svojí judikaturou. Opírají se, jak jsem již uvedl, o obdobnost principů správního práva trestního s trestním právem – o analogii. Judikatura tak přímo zajišťuje samotnou realizaci správního trestání tak, aby odpovídala současným požadavkům. Jde v současné době o jistě nezbytnou a chvályhodnou úlohu soudů, jistě však soudy v zásadě nevítanou. Už proto, že i záchranná role soudů má své limity. Jedním z limitů je i možnost využívat analogii v právu obecně a v trestním právu zvlášť. Užitím analogie se zabýval i Ústavní soud České republiky. Tak mimo jiné konstatoval, že pokud doktrína vůbec připouští použití analogie v oboru správního řízení, pak pouze za omezujících podmínek – vyplnění mezer procesní úpravy (nikoliv vytváření nové procesní úpravy) a současně jen ve prospěch ochrany práv účastníka řízení.⁸ V rámci trestního práva pak připustil ve výjimečných případech analogii pouze ve prospěch obviněného.

Zmíněné závěry omezují prostor pro analogii v judikatuře (i při správním trestání) dle mého názoru poměrně výrazně. V této souvislosti je vhodné připomenout, že z pohledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je nerozhodná naše formální kvalifikace (podřazení jednání do kategorie správní delikt nebo trestný čin). Přístup soudu tak výrazně z tohoto pohledu relativizuje naši právní úpravu správního trestání. Na tu budoucí pak klade maximální požadavky z hlediska její kvality a nebytné podobnosti s právem trestním. Nedosažitelným ideálem a současně utopií by byl stav, kdy by ve správním právu trestním nebylo takového jednání a trestu, které by umožnilo uvedenému soudu jejich podřazení do kategorie trestného činu - postačoval by pak totiž kasační přístup soudů k pravomocným

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 82 odst. 4, § 16 odst. 3, viz dále např. Mates, P.: Koncentrační zásada ve správním řízení. Právní rádce č. 3/2012, s. 7 -9. Vedral, J.: Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon 2006 – s. 147

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 2 a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 386

⁷ Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 14/09 z 25. 10. 2011 (č. 22/2012 Sb.) – viz Orbiter dictum, bod. 55

⁸ Viz např. Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 21/04 z 26. 4. 2005 (č. 240/2005 Sb.), Nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 96/09 ze 17. 7. 2009 – dostupné z <http://www.nalus.usoud.cz>

rozhodnutím správních orgánů, nikoliv, byť omezený, apelační.⁹ Opět se tu (jako v jiných oblastech) setkáváme s materiálním přístupem při posuzování textů právních norem, posuzování jednání a trestu. Takový přístup sice eliminuje vliv kriminalizace či dekriminalizace jednání při formálním pohledu na právo, ale v případě kdy formální úprava neodpovídá výsledkům materiálního přístupu, nabízí se např. otázka, zda je vůbec přípustný postup správního orgánu ukládajícího správní trest, u něhož následně mezinárodní soud konstatuje, že jde materiálně o trestný čin a účastník (obviněný) by tak „ošizen o dobrodiní“ našeho trestního řízení. Úvahy tímto směrem logicky směřují k tomu, co odvážně uvedl L. Potěšil – „Tím se do jisté míry po procesní stránce stírá rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy a ve svém důsledku i opodstatnění rozdělení na správní delikty a trestné činy.“¹⁰

Dosavadní vývoj však dle mého názoru nejde, a zřejmě nemůže jít, tímto směrem. Směřuje spíš k tomu, že každé jednání, kdy lze uložit správní trest, je považováno potencionálně za trestný čin z pohledu materiálního. Odpovídá tomu v podstatě výjimečná právní úprava moderačního (apelačního) postavení správních soudů při přezkouvání pravomocných rozhodnutí správních orgánů, která ukládají trest za správní delikt a která reaguje na již uvedený čl. 6 Úmluvy (je třeba současně na tomto místě upozornit, že tato úprava je v zásadě v rozporu s dvojinstančností řízení). Odpovídají tomu i nálezy Ústavního soudu České republiky, které např. zrušily nepřislušnost správních soudů pro přezkum přestupků se sankcí do 2.000,- Kč (vždy jde o zásah do základních práv a svobod), pořádkových pokut nebo kázeňských trestů při výkonu trestu odnětí svobody.¹¹ Odpovídá tomu i judikatura Nejvyššího správního soudu. Dobrým příkladem může být např. případ, kdy po nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu o uložení trestu došlo ke změně právní úpravy s vypuštěním skutkové podstaty přestupku, o který se správní rozhodnutí opíralo. Soudy pravomocné rozhodnutí správního orgánu zrušily zejména s odkazem na povinnost respektovat zásadu plné jurisdikce soudu v oblasti správního trestání a právo moderaace obsažené v soudním řádu správním.¹²

Můj příspěvek má vycházet z pohledu správní praxe a krajského úřadu. Shora uvedený pohled na vybrané problémy v právní úpravě správního trestání se nás (a nejen nás) však přímo týkají – nedostatečná právní úprava, v mnoha případech závislost nikoliv primárně na právních předpisech, ale na judikatuře a současně velmi častý a přímý kontakt se správními soudy v pozici žalovaných...

⁹ Mates, P.: Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy 17/2012, s. 598 - 600

¹⁰ Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní – významný prvek veřejné správy. Veřejná správa 16/2012, s. 20 - 21

¹¹ Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy 11/2012, s. 381 - 385

¹² Viz Rozsudek NSS z 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-84 – dostupné z <http://www.nssoud.cz>

3. POSTAVENÍ KRAJSKÉHO ÚŘADU V SYSTÉMU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Krajský úřad je jedním z orgánů samosprávného kraje¹³, a to orgán úředního typu. Vedle plnění úkolů na úseku samostatné působnosti plní i zákony svěřené úkoly na úseku přenesené působnosti. Právě posledně jmenovaná působnost je z hlediska četnosti zejména významná i z pohledu správního trestání. V rámci výkonu přenesené působnosti je samosprávný kraj a jeho krajský úřad součástí organizační soustavy, která vykonává státní správu na vymezeném území. Je součástí hierarchického uspořádání založeném na subordinaci.¹⁴ Je středním článkem soustavy. Je zejména odvolacím orgánem vůči obcím, pokud není zákonem stanoveno jinak, i sankčním rozhodnutím obcí.¹⁵ Není přitom rozhodné, zda obec sama vydala rozhodnutí vycházející z výkonu přenesené působnosti, která byla obci svěřena nebo vycházející ze samostatné působnosti obce.

Dalším úkolem krajského úřadu je výkon činností spojených s rolí poskytovatele odborné a metodické pomoci obcím, což je za daného stavu na úseku správního trestání mimořádně důležitý úkol.

V neposlední řadě pak plní vůči obcím úkoly na úseku kontrolní činnosti. Vedle toho je krajský úřad rovněž tím orgánem samosprávného kraje, který ukládá sankce dle zákona.¹⁶ Zde je pak krajský úřad nikoliv orgánem odvolacím, ale prvostupňovým. Roli odvolacího a v rámci hierarchické soustavy nadřízeného orgánu v takovém případě plní ústřední správní orgány. Nastíněný obecný přehled postavení krajského úřadu je modifikován v případě statutárních měst (v Pardubickém kraji je jediné statutární město, a to Pardubice). Vůči rozhodnutím městských obvodů či částí je pak odvolacím orgánem magistrát.¹⁷

1) Krajský úřad jako odvolací orgán – úřad je v územní veřejné správě začleněn jako již vzpomenutý střední článek organizační soustavy. Je tedy pochopitelně i na úseku správního trestání nejčastěji v roli odvolacího orgánu. V případě Pardubického kraje mohu slovo nejčastěji pro přiblížení kvantifikovat nejlépe v oblasti přestupků, kde se zpracovávají roční statistické přehledy. Ze srovnání podkladů zpracovaných krajským úřadem za rok 2006 a 2011 za Pardubický kraj vyplývá, že počet došlých přestupků v kraji mírně poklesl (z 16 781 na 15 204 případů). Za tohoto stavu došlo na jedné straně rovněž k poklesu počtu vyřízení přestupků blokem (z 4124 na 2979 případů) a k vyřízení přestupku v příkazním řízení (z 5 526 na 3 985). Na straně druhé došlo, byť k mírnému, navýšení počtu přestupků projednaných ve správním řízení (z 2 950 na 3 213 případů) a navýšení četnosti krajským úřadem vedených odvolacích

¹³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 3

¹⁴ Hendrych, D.: Správní právo – Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 117

¹⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 67, odst. 1a)

¹⁶ Tamtéž § 67 odst. b) a c)

¹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 139 odst.

řízení. Spíš jen pro zajímavost údaje doplním o údaj o uložených pokutách. V roce 2006 bylo na pokutách za přestupky v Pardubickém kraji uloženo celkem 18,473.301,- Kč, v roce 2011 pak 24,748.910,- Kč.¹⁸

Vydáním rozhodnutí o odvolání neznamená pro krajský úřad vždy ukončení administrativních činností spojených s konkrétním případem. Vedle častých podnětů pro přezkum zákonnosti pravomocného rozhodnutí (dle § 94 a následujících správního řádu) jsou dále a rovněž často podávány žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (dle § 65 a následujících soudního řádu správního). Ani tím výčet možností dalších činností souvisejících s již rozhodnutým případem nekončí – v praxi sice méně často, ale setkáváme se rovněž s podáváním návrhů na obnovy řízení (dle § 100 a následujících správního řádu).

Pokud jde o podávání žalob proti rozhodnutí správního orgánu, lze konstatovat, že poslední větší novelizace soudního řádu správního¹⁹ se přímo postavení správních orgánů na úseku správního trestání v zásadě nedotýká. Za zmínku ale jistě stojí, že došlo ke zkrácení lhůty pro vyjádření a předložení spisu správním orgánem soudu, možnost Nejvyššího správního soudu zrušit nejen rozhodnutí krajského soudu, ale přímo i rozhodnutí správního orgánu a nová kompetence k podání žalob k ochraně veřejného zájmu.²⁰

2) Krajský úřad jako poskytovatel odborné a metodické pomoci – už jsem uvedl, že právě v oblasti správního trestání s ohledem na uvedené problémy, jde o mimořádně významnou činnost. Není účelem tohoto příspěvku, abych vypočítával vlastní formy činností na úseku odborné a metodické pomoci (ostatně jde o obecně známé postupy). Za podstatné v této souvislosti však považuji zdůraznit dvě skutečnosti:

-poskytování odborné a metodické pomoci je povinností vyplývající ze zákona²¹ a jde rovněž o činnosti hodnocené ústředními správními orgány a následně i vládou České republiky.²² Jako takové jsou rovněž plánovány a hodnoceny i na Krajském úřadě Pardubického kraje;

¹⁸ Údaje čerpány ze sumářů krajského úřadu pro výkaz Ministerstva vnitra o přestupcích projednávaných orgány obcí a krajů

¹⁹ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ K dalším změnám viz např.: Potěšil, L.: Novela soudního řádu správního. Právní rádce 3/2012, s. 4 -6; Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012, s. 10 -13

²¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 67odst. 1c)

²² Viz „Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy – poslední za roky 2010 – 2011 projednána vládou - Usnesení vlády ČR č. 330/2012 z 9. 5. 2012 – dostupné z <http://mvcr.cz>

-činnosti na úseku správního trestání jsou pak vyhodnoceny jako činnosti s mimořádnými riziky možné chybovosti a jsou tématem odborné a metodické pomoci nejen ve vztahu k obcím, ale i ve vztahu k samotnému krajskému úřadu a jeho jednotlivým odborům. Sledujeme tím nejen cíl zvyšování odborné úrovně. Sledujeme tím rovněž cíl sjednocování procesních postupů. Právě zde se ke škodě věci setkáváme s existencí různých „rezortních“ přístupů na stejnou záležitost. Nemusí snad být ani dodáváno, že obsahem takové metodické činnosti je téměř výlučně výběr z nejvýznamnějších rozhodnutí soudů.

3) Krajský úřad jako vykonavatel kontrolní činnosti – opět jde na úseku přenesené působnosti obcí o činnost vykonávanou na základě zákona.²³ Kontrolní činnost na úseku samostatné působnosti obcí krajské úřady nevykonávají (a nejsou tedy logicky ani povinným poskytovatelem odborné a metodické pomoci). Výkon kontroly samostatné působnosti dle zákona náleží ministerstvu vnitra.²⁴ K výjimkám z této působnosti ministerstva s přímým vztahem ke správnímu trestání patří případy, kdy obec uloží v samostatné působnosti pokutu postupem dle správního řádu. Např. ukládání sankcí za správní delikty dle tzv. sankčního oprávnění obcí.²⁵ Odvolacím orgánem proti takovému rozhodnutí není ministerstvo, ale krajský úřad, jak už bylo výše uvedeno. Nejde totiž o kontrolu jako takovou, ale o instanční kontrolu v rámci činnosti odvolacího orgánu.

Pokud jsem u poskytování odborné a metodické pomoci uvedl, že jde na krajském úřadě o činnost plánovanou a hodnocenou, platí u výkonu kontrolní činnosti totéž a navíc o činnost s formalizovanými postupy stanovenými nejen právními předpisy, ale i interní normou krajského úřadu.²⁶ V souvislosti s postupy kontrolní činnosti, se snad patří zmínit, aniž bych rozebíral novou právní úpravu, o novém zákoně o kontrole²⁷, který má vstoupit v účinnost k 1. 1. 2014 a bude mít nepochybně vliv jak na dosavadní praxi, tak i na již vzpomenutou interní normu krajského úřadu.

Kontrola patří k zárukám zákonnosti činnosti ve veřejné správě a je nedílnou součástí každé řídicí činnosti.²⁸ Smyslem kontroly, jak je zákonem vymezena, je seznámit se s vykonávanou činností a zjistit, zda jsou dodržovány právní předpisy a na úseku přenesené působnosti v činnosti obcí rovněž další závazné pokyny (usnesení vlády, směrnice

²³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. § 67 odst. 1 písm. e)

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. § 129 odst. 1

²⁵ Tamtéž. § 58 -59

²⁶ Směrnice Krajského úřadu Pardubického kraje VN/12/2012 – Systém kontrolní činnosti z 19. 4. 2012 – veřejně nedostupné

²⁷ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

²⁸ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 322 - 323

apod.). Výsledkem kontroly může být konstatování souladu, konstatování opravitelného nesouladu (ukládání opatření) nebo konstatování takového nesouladu, kdy je třeba využít specifického dozorčího prostředku²⁹ - přezkumného řízení. Konkrétní výsledky kontrolní činnosti pak zohledňujeme do plánování metodické činnosti i do plánování následné kontrolní činnosti.

Využití shora zmíněného přezkumného řízení však nemusí být pouze výsledkem kontroly na místě. Do oblasti kontrolní činnosti spadá i vyřizování konkrétních podnětů ze strany fyzických nebo právnických osob. Četnost takových podnětů se zvyšuje a jsou velmi často spojené s činností více odborů krajského úřadu. Spíš ke kuriozitám (nikoliv však z pohledu důvodnosti či nedůvodnosti podnětu) lze uvést obdržení podnětu v rozsahu 114 stran strojopisu. Jde o vybočení z obvyklého rozsahu, ale lze na něm současně demonstrovat, že i činnost „vyřizování podnětů“ může být, a je, náročná co do odbornosti i časového vytížení.

Poslední, na co bych chtěl upozornit v souvislosti s kontrolami na místě, je otázka četnosti kontrolovaných subjektů. Ta je totiž vždy dána konkrétními působnostmi obcí na jednotlivých úsecích výkonu veřejné správy. Zatímco např. působnost obcí na úseku projednávání přestupků proti občanskému soužití se týká všech obcí (což je v případě Pardubického kraje 451 obcí), je např. působnost ukládat sankce dle stavebního zákona³⁰ svěřena mimo jiné i pověřeným obecním úřadům (což je v případě Pardubického kraje 26 obcí) a konečně např. působnost ukládat sankce dle zákona o ochraně ovzduší³¹ svěřena obcím s obecním úřadem s rozšířenou působností (což je v případě Pardubického kraje 15 obcí)³².

Je pochopitelné, že zejména v oblasti působnosti všech obcí je zabezpečování kontrolní činnosti nejsložitější. Z pohledu nároků na kapacitní zajištění kontrolních činností na místě krajským úřadem je pro nás významné především to, že právě u uvedené působnosti se pomocí veřejnoprávních smluv konstituovala situace zásadně odlišná od situace předvídané zákonem. Tato situace není výsledkem jakýchkoli ohledů vůči krajskému úřadu. Je výsledkem, jak dlouhodobě upozorňujeme, zcela nevhodně nastaveného výkonu přenesené působnosti, což se týká především právě uvedené agendy.

²⁹ Tamtéž – s. 297

³⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 13 a § 182

³¹ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, § 24

³² Viz zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů – Přílohy 1 a 2

4) Krajský úřad jako prvostupňový orgán na úseku správního trestání – – úřad není, jak jsem uvedl v úvodním

přehledu jeho možných postavení, jen v pozici nadřízeného orgánu. Krajský úřad je rovněž orgánem, který sám zabezpečuje ukládání sankcí za porušení právních norem v oblasti veřejné správy. Jako příklad (za mnohé jiné) mohu uvést z těch nejnovějších např. ukládání sankcí dle zákona o volbě prezidenta republiky nebo z těch starších ukládání sankcí za správní delikty dle zákona o veřejných sbírkách.³³

Opět spíš pro doplnění informace mohu konstatovat, že za rok 2011 bylo Krajských úřadem Pardubického kraje přijato na pokutách 1,828.473,- Kč.³⁴

Vedle přímého zákonného určení může krajský úřad ukládat i sankce (rovněž dle zákona), u kterých není prvostupňově příslušným orgánem. Mám zde na mysli postupy spojené s opatřeními proti nečinnosti – možnost převzetí věci s tím, že rozhodne sám³⁵ nebo postupy (za splnění podmínek) dle zvláštních ustanovení o správním řízení.³⁶ Jde však o výjimečné postupy a shora popsané varianty nejsou fakticky využívány a jsou voleny jiné možnosti řešení výjimečných situací, které právní úprava nabízí. Mezi důvody proč nejsou využívány jistě patří zejména neochota „přidělovat si práci“, ale to je tentokrát v souladu s nezátěžováním ústředních správních orgánů rozhodováním v konkrétní věci. Důsledkem převzetí věci je to, že se ústřední správní orgán stává odvolacím orgánem a je tak vmanévrován do role, kterou obecně plnit nemá. Nejde o novou myšlenku. Např. někdejší poslanec Národního shromáždění dr. Kramář v závěru své řeči k návrhu zákona o zřízení župních a okresních úřadů v republice československé uvedl: „... totiž, aby se z našich ministerstev staly instanční orgány, které by potom vypadaly jako vypadalo kdysi ministerstvo železnic ve Vídni: tisíce úředníků, ale nic se nevyřídí a nic se nedělá. Ministerstva musejí býti něčím jiným, ministerstva musejí být směrodatnými orgány pro celou politiku celostátní ...“³⁷ Pokud budeme respektovat uvedený názor měl by obecně krajský úřad ukládat i sankce omezeně. Pouze za ty správní delikty, které přímo souvisejí s jeho činností, v jiných případech pouze z důvodů hodných zvláštního zřetele.

K roli krajského úřadu jako prvostupňového orgánu na úseku správního trestání závěrem připojím dvě poznámky:

-bylo by velmi žádoucí sjednotit po všech stránkách poskytování odborné a metodické pomoci příslušných ústředních správních orgánů. Nejde jen o odstraňování nesouladů na shodné věci, ale např. i o včasnost pomoci

³³ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, § 64 a zákon č.

117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, ve znění pozdějších předpisů, § 25b

³⁴ Údaj poskytnutý finančním odborem Krajského úřadu Pardubického kraje

³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80

³⁶ Tamtéž, § 131 odst. 1

³⁷ Schelle, K.: Praktikum z dějin organizace veřejné správy 1918 – 1938.

Ostrava: KEY Publishing s. r. o., 2007, s. 25

reagující na změny právní úpravy, zobecňování reakcí na individuální dotazy a jejich zpřístupňování všem úřadům apod. Setkáváme se v této oblasti jak s chvályhodnou nadstandardní činností některých rezortů, tak i s činností problematickou. O rozdílnosti přístupů se není třeba dlouze přesvědčovat. Stačí nahlédnout do obsahů Věstníků vlády pro orgány krajů a orgány obcí a zjistit, kdo a co ve věstníku publikuje a využívá tak možnost směrnicemi závazně usměrnit činnost na úseku přenesené působnosti instančně podřízených orgánů;

-prakticky totéž lze konstatovat u výkonu kontrolní činnosti.

V obou případech vnímám poctivou snahu Ministerstva vnitra o zlepšení situace. Jsem přitom přesvědčen, že úspěch jen v tomto snažení dokáže výrazně zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy.

4. K ZAJIŠŤOVÁNÍ VYBRANÉ AGENDY KRAJSKÉHO ÚŘADU PARDUBICKÉHO KRAJE NA ÚSEKU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

S ohledem na náplň činnosti odboru krajského úřadu, do kterého jsem zařazen, jsem si vybral agendu projednávání přestupků na úseku přestupků proti občanskému soužití, proti majetku a přestupků proti veřejnému pořádku. V popisu zajišťování uvedených agend budu preferovat zejména pohled organizační a personální, ve vazbě na četnost činnosti, kvalitu rozhodování. Současně využiji první výstupy ze srovnávání činností mezi krajskými úřady.³⁸

Z již uvedených podkladů Krajského úřadu Pardubického kraje pro zpracování výkazu Ministerstva vnitra o přestupcích projednaných orgány obcí a krajů (viz část

II. příspěvku) lze zjistit následující údaje o počtu případů u shora vybraných agend.

	Proti občanskému soužití	Proti majetku	Proti veřejnému pořádku
Rok 2006	1 330	886	180
Rok 2011	1 400	939	106

Lze tedy v podstatě konstatovat, že počet případů se v zásadě nemění. Co se však zvyšuje, a to od roku 2011, je počet odvolacích řízení. Konkrétně u sledovaných přestupků počet narostl dle našich interních statistik z průměrného počtu 60 vedených odvolacích řízení na 86 v roce 2011 s tím, že v roce 2012 se vši pravděpodobností přesáhneme hranici 100 odvolacích řízení. Byť výkon uvedené agendy nelze omezit jen na vydávání rozhodnutí, uvedený přehled postačí pro získání základního pohledu na její náročnost z pohledu její velikosti.

1) K organizačnímu začlenění vybraných agend

³⁸ Benchmarking 2011 – oblast správní řízení. Gremium ředitelů 21. září 2012. Zpracoval Hrubec, P.: Krajský úřad Zlínského kraje

Shora uvedené agendy zajišťuje (vedle mnoha dalších – např. řízení na úseku „sankčních oprávnění obcí“, ochrany pokojného stavu dle občanského zákoníku, správních řízení na úseku trvalého pobytu apod.)³⁹ samostatné oddělení vnitřních věcí. Je třeba zdůraznit, že nevykonává žádnou agendu na úseku samosprávy. Jeho úkoly jsou tedy spojené pouze s výkonem přenesené působnosti. Navíc považuji z hlediska organizace za důležité, že i ostatní činnosti na úseku přenesené působnosti jsou (s výjimkou úkolů na úseku organizačního a technického zabezpečení přípravy voleb dle příslušných zákonů) spojeny s vedením správních řízení, včetně ukládání sankcí za jiné správní delikty. To vše přispívá dle mého názoru ke zvyšování odbornosti do oddělení zařazených zaměstnanců. Důraz na odbornost umožnil, že oddělení vedle svých „agendových“ činností zajišťuje i roli metodika pro oblast přestupkového řízení v rámci celého úřadu.

2) Zaměstnanci zajišťující výkon agendy

Již jsem uvedl, že oddělení vnitřních věcí má daleko širší rozsah činnosti než je výkon sledovaných agend. Všichni zaměstnanci (i v zájmu zastupitelnosti) musí tedy zajišťovat i další činnosti. Z pohledu kvalifikace jde převážně o zaměstnance – absolventy právnických fakult, kteří pochopitelně splňují předepsané požadavky na výkon práce.⁴⁰ Jejich výsledky činnosti v rámci mezikrajského srovnávání (bez hlavního města Prahy) za rok 2011 jsou následující.

Bylo přijato celkem 117 podání, která byla v 86 případech řešena vydáním rozhodnutí ve věci. Z toho 2 rozhodnutí byla napadena soudní žalobou a u dvou rozhodnutí byl uplatněn podnět na přezkumné řízení. Porovnáním údajů s údaji z jiných krajů lze usuzovat, že patříme spíše mezi „klidnější“ kraje i s přihlédnutím k tomu, že nepatříme ke krajům velkým. Protože nemám souhlas ostatních samosprávních krajů se zveřejňováním jejich údajů, uvedu vždy (a tedy i v následujících případech) pro porovnání zjištěné mezní hodnoty – maximální a minimální s uvedením průměru bez identifikace kraje. Pokud jde o došlá podání, maximální počet, který byl ve sledovaných agendách v kraji vykázán, je 701 podání, minimální 112, průměrný počet pak činí 278 podání. V případě rozhodnutí ve věci bylo nejvíce vykázáno 309 rozhodnutí, nejméně pak 46, průměrný počet byl spočítán na 125 rozhodnutí. Zajímavé jsou i další údaje. Z vydaných rozhodnutí bylo 41,9 % potvrzujících (včetně případů změn rozhodnutí), 8,1 % rozhodnutí bylo vydáno (zpravidla těsně) po lhůtě 60 dnů (na tento fakt bylo u nás reagováno následným posouzením důvodů a jejich vyhodnocením a dále

³⁹ Směrnice č. VN/5/2012 z 28. 2. 2012 – Organizační řád Krajského úřadu Pardubického kraje – veřejně nedostupné

⁴⁰ Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávních celků

samostatnou interní kontrolou). Porovnání s ostatními kraji u těchto údajů vypadá následovně. V případě potvrzujících rozhodnutí je maximální hodnota 45,2 %, minimální 21 % a průměrná hodnota 32,5 % z počtu vydaných rozhodnutí celkem. Pokud jde o vykazování lhůt rozhodnutí po 60 dnech, byly zjištěny tyto hodnoty – maximální 26,9 %, minimální 0, průměrná hodnota 4 %.

Při porovnání s ostatními kraji nemůžeme pochopitelně být zcela spokojeni s opožděními (byť šlo o opoždění důvodná a v řádech dnů) ve lhůtách pro vydání rozhodnutí. Proto byla i provedena příslušná opatření včetně reorganizace činnosti oddělení. Naopak spokojeni můžeme být v dosaženém počtu potvrzovaných (či měněných) rozhodnutí, kterými správní řízení po oznámení účastníkům řízení končí. Zde se dělíme o třetí příčku v pomyslném pořadí v rámci krajů. Proč jsem zdůraznil právě tento údaj. Smyslem správního řízení včetně řízení přestupkového je vydání rozhodnutí ve věci. Rozumí se tím pochopitelně dosažení stavu, kdy je rozhodnutí pravomocné. V případě přestupků je situace dlouhodobě doslova poznamenána obecnou úpravou zániku odpovědnosti za přestupek.⁴¹ Zákonem stanovená lhůta k projednání přestupku do jednoho roku od jeho spáchání je příliš krátká a setkáváme se ve své praxi i s případy, kdy z tohoto důvodu (zániku odpovědnosti za přestupek) musí být řízení o přestupku zastaveno přes veškerou žádoucí aktivitu správních orgánů. Ostatně právě existence takto krátké lhůty vede k různým a obecně známým zdržovacím taktikám obviněných z přestupku. Je třeba v této souvislosti vnímat, že došlo rovněž k vyšší formalizaci postupů na úseku správního řízení (správní řád z roku 2004). Není tedy čas na opakované rušení přestupkových rozhodnutí a vracení věci k dalšímu projednávání. Proto mne těší nadprůměrná hodnota v počtu potvrzovaných (či měněných) rozhodnutí. Svědčí o dosažení dobré úrovně vedení agendy v rámci našeho kraje. Je výsledkem rozsáhlé metodické činnosti, a především stabilizace kvality prvostupňových orgánů. Té, jak už jsem naznačil, bylo dosaženo i rozsáhlým uzavíráním veřejnoprávních smluv. V případě Pardubického kraje je pro úsek přestupků projednávaných ze zákona všemi obcemi uzavřeno celkem 364 smluv. V podrobnostech mohu odkázat na publikovaný příspěvek, který se zabývá veřejnoprávními smlouvami v Pardubickém kraji.⁴²

Pokud jsem zdůraznil význam kvalitní metodické činnosti, mohu touto cestou ocenit a poděkovat ministerstvu vnitra za nadstandardní výkon metodické činnosti na sledovaném úseku, a to i přes poměrně nedávné, ale výrazné personální změny na příslušném pracovišti ministerstva (např. František Partík, ...).

⁴¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 20

⁴² Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo 3/2012, s. 155 - 170

Co uvést závěrem k zajišťování vybrané agendy. Výsledky hodnocení vnímám jako výsledek společné činnosti. Úspěchy i případné neúspěchy jsou výsledkem činnosti obcí, činnosti krajského úřadu, zprostředkovaně i činnosti ministerstva vnitra. Celkovou odpovědnost za území Pardubického kraje však nese jeho krajský úřad. Výsledky mohou být (a to je také naší každodenní snahou) pochopitelně i lepší. Tento přístup, a nejen k výkonu vybrané agendy, je třeba, dle mého názoru, trvale prosazovat. Uvědomovat si společné úkoly a cíle s individualizací odpovědnosti (včetně vyvozování odpovědnosti osobní) za činnost na svém úseku. Rušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro věcné nebo procesní chyby vnímám z hlediska dosahování cílů – řečeno sportovní terminologií – jako „prohru“ veřejné správy v rámci plnění konkrétního úkolu. Takové rozhodnutí odvolacího orgánu nemůže přinést uspokojení, ani když je vydáno v zákonem stanovené lhůtě a je v konkrétním případě nezbytné.

5. ZÁVĚR

Správní právo trestní zůstane přes sbližování s právem trestním i nadále subsystémem správního práva.⁴³ Právo správy ukládat tresty za správní delikty odpovídá teoretickému začlenění i dlouhodobé tradici u nás. S tímto konstatováním je v souladu i právě v současné době v elektronické knihovně vlády předkládaný návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Zdá se tedy, že to nejdůležitější pro zlepšení stavu na úseku správního práva trestního (po předchozích marných pokusech) se konečně podaří řešit a uspokojivě vyřešit. Není mým záměrem zde připomínkovat předložený návrh. Chtěl bych však upozornit na to, že zpracovatele věcného záměru a budoucího návrhu zákona čeká velmi složitý a náročný úkol. Měli by mít na paměti nejen „modernost“ nové právní úpravy, která bud odpovídat současným požadavkům, ale zejména ty, kteří budou s právním předpisem pracovat. Kdysi (bohužel pro mne již dávno) nám, tehdejšími studentům na právnické fakultě, přednášeli, že k významným charakteristikám správního práva procesního (na rozdíl od soudního řízení) patří jednoduchost a neformálnost postupů. Tato charakteristika již z mnoha důvodů neplatí. Právě proto považuji za nutné připomenout, že důležité je nejen to, co se bude dělat či jak se bude postupovat. Stejně důležité je i to, kdo bude zabezpečovat postup dle příslušného právního předpisu.

Nemohu v této souvislosti nepřipomenout správní řád z roku 2004, který ve svých hodnotících zprávách ministerstvo vnitra označuje za významný zdroj chyb v činnosti veřejné správy. Napadají mne okamžité otázky. Je chyba v zákoně, v jeho přílišné náročnosti, složitosti a nepřehlednosti? Je chyba v nedostatečné připravenosti úředníků se zákonem pracovat? Proč jsou nedostatečně připraveni – je to otázka nedostatečné metodické činnosti nebo stabilizace úředníků?

⁴³ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 43

Osobně se domnívám, že alespoň částečné ano můžeme odpovědět ke každé otázce. Např. ke správnímu řádu z roku 2004 uvedl Dušan Hendrych, že je zákonem „.... který představuje doposud nejkomplexnější úpravu správního řízení u nás, ale také úpravu značně náročnou.“⁴⁴ Stručně řečeno ke koncepci nové právní úpravy nezbytně patří i posouzení těchto otázek a ve vazbě na ně pak i zhodnocení zkušeností z jiných zemí (např. omezení působnosti správy na úseku správního trestání – jen bloková řízení nebo tato řízení a řízení v prvním stupni s tím, že odvolacím orgánem by byly soudy apod.).

Další neprávní možnosti zlepšování situace na úseku správního trestání jsou naznačeny přímo v textu příspěvku. Vedle zvýšení povědomí o společném cíli orgánů veřejné správy, který spočívá ve výkonu dobré správy, sem patří vytváření odpovídajících podmínek těm, kteří veřejnou správu vykonávají současně s vyvozováním odpovědnosti za závažné chyby. Je tedy třeba umožňovat rozšiřování a prohlubování kvalifikace zaměstnanců, zlepšit poskytování odborné a metodické pomoci, posílit partnerskou spolupráci i tam, kde by ji nikdo na první popud nečekal - - kontrolovanému subjektu být partnerem (byť přísným) při kontrolách, stabilizovat zaměstnance vykonávající odborné činnosti, odstranit často velmi tuhý a škodlivý rezortismus. Za sebe i za náš krajský úřad mohu potvrdit, že se trpělivě snažíme jít shora naznačenými cestami. Veřejná správa a tedy i správní trestání je činností podzákonnou. Přes konstatování Zdeňka Kühna – „Pokud jsem mluvil o stabilitě, tak jsem ji myslel za situace, kdy předpis nebude nutno měnit, což předpokládá kvalitní předpisy, ale to už je skoro z říše sci-fi“⁴⁵, které bohužel odpovídá i mému názoru, jsem i nadále optimista. Věřím, že stav ve veřejné správě, a tedy i v oblasti správního trestání, se bude zlepšovat. Už jen proto, že je to fakticky naše jediná cesta, o které lze tvrdit, že je cestou odpovědnosti. Věřím, že jsme odpovědní.

Literature

- Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 232 s., ISBN 978-80-7357-458-1
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, 822 s., ISBN 80-7179-442-2
- Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012,
- Mates, P.: Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy 17/2012,
- Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo 3/2012,

⁴⁴ Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 101

⁴⁵ Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012, s. 10
-13

- Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní – významný prvek veřejné správy. Veřejná správa 16/2012,
- Potěšil, L.: Novela soudního řádu správního. Právní rádce 3/2012,
- Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy 11/2012,
- Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. Vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-7239-207-0
- Schelle, K.: Praktikum z dějin organizace veřejné správy 1918 – 1938. Ostrava: KEY Publishing s. r. o., 2007, 109 s., ISBN 978-80-87071-42-7
- Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy – poslední za roky 2010 – 2011 projednána vládou - Usnesení vlády ČR č. 330/2012 z 9. 5. 2012 – dostupné z <http://mvcr.cz>
- Benchmarking 2011 – oblast správní řízení. Gremium ředitelů 21. září 2012. Zpracoval Hrubec, P.: Krajský úřad Zlínského kraje
- směrnice Krajského úřadu Pardubického kraje VN/12/2012 – Systém kontrolní činnosti z 19. 4. 2012 – veřejně nedostupné,
- směrnice č. VN/5/2012 z 28. 2. 2012 – Organizační řád Krajského úřadu Pardubického kraje – veřejně nedostupné
- nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 14/09 z 25. 10. 2011 (č. 22/2012 Sb.) – viz Orbiter dictum,
- nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 21/04 z 26. 4. 2005 (č. 240/2005 Sb.),
- nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 96/09 ze 17. 7. 2009 – dostupné z <http://www.nalus.usoud.cz>
- rozsudek NSS z 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-84 – dostupné z <http://www.nssoud.cz>
- rozsudek NSS z 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/207-135. Sbírka rozhodnutí NSS č. 10/207,
- Mates, P.: Koncentrační zásada ve správním řízení. Právní rádce č. 3/2012,
- Vedral, J.: Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon 2006, 1048 s., ISBN 80-7273-134-3

Kontakt

miroslav.mocek@pardubickykraj.cz

MATERIÁLNÍ STRÁNKA JINÝCH SPRÁVNÍCH DELIKTŮ STÍHANÝCH ÚZEMNÍMI FINANČNÍMI ORGÁNY

MARTINA NAVRÁTILOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract in original language

Příspěvek hledá odpovědi na otázky, zda zákonem upravené jednání není škodlivé již proto, že je zákonodárcem označené jako protiprávní, resp. zda materiální stránka jiného správního deliktu stíhaného územními finančními orgány není dána již naplněním skutkové podstaty deliktu, a zda se konkrétní společenskou škodlivostí mají územní finanční orgány zabývat i při odůvodňování svých rozhodnutí.

Key words in original language

materiální stránka deliktu, správní delikt, sankce, územní finanční orgány

Abstract

This paper deals with whether the law modified behavior is harmful simply because it is labeled as illegal by the legislature, respectively whether the material aspect of an administrative offense prosecuted territorial financial authorities have not given the fulfillment of the facts tort, and whether a particular social harmfulness of a territorial financial authorities deal with in order to justify its decisions.

Key words

material aspect of the offense, an administrative offense, sanctions, territorial financial authorities

I. ÚVOD

Materiální stránka vyjadřující společenskou škodlivost je spojena úzce s trestním právem. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), ve svém ustanovení § 2 odst. 1 vyžaduje, aby přestupkem bylo „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. Právní úpravy jiných správních deliktů společenskou škodlivost jako jejich znak nestanoví, nicméně, při neexistenci obecné úpravy správního trestání, zejména judikatura soudů dovozuje, že obecné principy trestního práva je třeba uplatňovat i na případy správního trestání. Jinak řečeno, pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Jiným správním deliktem tak nemůže být jednání, které formálně odpovídá správnímu deliktu, ale není dána

jeho protiprávnost.¹ Aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako jiný správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu a jednání musí vykazovat určitou míru společenské škodlivosti, ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Lze tak obecně uvést, že společensky škodlivé je to, co je v rozporu s účelem právního řádu. V souvislosti s touto úvahou mně vyvstávají dvě otázky. Zda zákonem upravené jednání není škodlivé již proto, že je zákonodárcem označené jako protiprávní, resp. zda materiální stránka správního deliktu není dána již naplněním skutkové podstaty deliktu, a při záplavě počtu skutkových podstat jiných správních deliktů v normotvorbě se nabízí druhá otázka, kde, kdy a nakolik zákonodárce uvedl účel sledovaný při přijímání právní úpravy a jak jej mají správní orgány vyhodnotit v aplikační praxi, resp. zda se konkrétní společenskou škodlivostí mají správní orgány zabývat i při odůvodňování svých rozhodnutí. Při hledání odpovědi na tyto otázky budu vycházet zejména z analýzy právní úpravy jiných správních deliktů stíhaných územními finančními orgány, zejména finančními úřady.

II. JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY STÍHANÉ ÚZEMNÍMI FINANČNÍMI ORGÁNY

I na poli správního trestání územními finančními orgány² rozlišujeme několik druhů správních deliktů – přestupky fyzických osob, pořádkové delikty a jiné správní delikty podnikajících fyzických osob a právnických osob. V této oblasti existuje mnoho speciálních zákonů upravujících správní delikty a sankce za ně a obsahují též některá jednotlivá procesní ustanovení. Ve vztahu k těmto zvláštním zákonům mají procesní normy přestupkového zákona a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), subsidiární povahu. Zatímco je pojem přestupek definován v ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně“, zákonnou definici pojmu „jiný správní delikt“ v právní úpravě nenacházíme. Že se jedná o jiný správní delikt lze dovodit interpretací. Na poli správního trestání územními finančními orgány nacházíme skutkové podstaty jiných správních deliktů zejména v následujících zákonech:

1) v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“),

¹ např. rozsudek NSS ČR ze dne 31.5.2007 sp. značka 8 As 29/2007-121

² Podle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, jsou územními finančními orgány 199 finančních úřadů, Specializovaný finanční úřad se sídlem v Praze, osm finančních ředitelství. K 1.1.2011 zařadil zákonodárce do soustavy územních finančních orgánů Generální finanční ředitelství se sídlem v Praze.

2) v zákoně č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o omezení plateb v hotovosti“),

3) v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“),

4) v zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“).

Interpretací jednotlivých skutkových podstat jiných správních deliktů stíhaných územními finančními orgány dovozují, že jiný správní delikt v této oblasti je porušením povinnosti (příkazu či zákazu) stanovené zákonem, které je trestáno peněžitou pokutou. Skutkové podstaty správních deliktů vymezené ve výše uvedených zákonech jsou po obsahové stránce formulovány toliko v zákoně, aniž se na jejich definování podílí podzákonné předpisy, resp. uvedené zákony nevymezují skutkové podstaty správních deliktů za pomoci blanketních norem³. V oblasti právní úpravy zákona o omezení plateb v hotovosti je správním deliktem porušení povinnosti (příkazu) provést platbu v nadlimitní výši 350.000,- Kč bezhotovostně (§ 6 odst.1) či porušení zákazu přijmout platbu v nadlimitní výši 350.000,- Kč v hotovosti (§ 6 odst. 2). V režimu zákona o účetnictví se účetní jednotka dopustí jiného správního deliktu, pokud například nevede účetnictví podle zákona o účetnictví či jej vede v rozporu s tímto zákonem, nesestaví účetní závěrku podle zákona o účetnictví nebo tato účetní závěrka neobsahuje všechny povinné součásti stanovené zákonem o účetnictví (§ 37 a 37a). Podle zákona o loteriích stíhá finanční úřad příkladmo fyzickou nebo právnickou osobu, která bez povolení ministerstva financí provozuje loterii, tombolu nebo jinou podobnou hru, nebo ji provozuje v rozporu s tímto zákonem, herním plánem nebo s podmínkami, které jí byly v povolení uloženy (§ 48 odst. 1). Zákon o cenách upravuje mimo jiné správní delikt nedodržení úředně stanovené ceny při prodeji (§ 16).

III. MATERIÁLNÍ STRÁNKA JINÝCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ STÍHANÝCH ÚZEMNÍMI FINANČNÍMI ORGÁNY

Finanční úřad coby územní finanční orgán v roce 2006 uložil pokutu za porušení zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, když zjistil naplnění formálních znaků skutkové podstaty jiného správního deliktu tím, že na základě kupní smlouvy o převodu nemovitosti došlo mezi kupujícím a prodávajícím k realizaci

³ k tomu blíže MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In HORYNA, Mojmír. *O veřejné správě*. Univerzita Karlova v Praze-Nakladatelství Karolinum, Praha 2010, s. 63-64, ISBN: 978-80-246-1788-6.

hotovostní platby ve výši 660.000,- Kč. Tato částka přepočtená na měnu EURO směnným kursem devizového trhu tak přesahovala limit stanovený v té době zákonem o omezení plateb v hotovosti ve výši 15.000 EUR, kterou účastník řízení jako kupující poskytl prodávajícímu. Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „NSS ČR“) rozhodl⁴, že byť dané jednání vykazuje formální znaky správního deliktu, nemusela být v daném případě uložena pokuta účastníkovi řízení oprávněně, a proto zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň mu přikázal zabývat se tím, zda jednání také vykazuje minimální stupeň společenské škodlivosti, tedy materiální stránku správního deliktu, kterou se ve svém rozhodnutí o uložení pokuty nezabýval ani finanční úřad, neboť zákon o omezení plateb v hotovosti neobsahoval vymezení tzv. materiálního korektivu u jiného správního deliktu fyzické osoby. V této souvislosti NSS ČR zmínil, že „účelem zákona o omezení plateb v hotovosti je omezit daňové úniky, racionalizovat peněžní hotovostní oběh, zvýšit bezpečnost zúčastněných subjektů a zejména působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti“, což je také uvedeno v důvodové zprávě k návrhu předmětného zákona ze dne 19.3.2003. Z tohoto vyplývá, že správní orgán musí vždy zjistit přesně a úplně skutkový stav, ze kterého je možné usoudit, že jde o hotovostní platbu, která vede k daňovým únikům, zakrývá skutečný původ finančních prostředků získaných z aktivit organizovaného zločinu, korupce či terorismu nebo že při hotovostní transakci byla ohrožena bezpečnost účastníků transakce či racionalizace peněžního hotovostního oběhu. Říká nám takto vymezený účel, že správní orgán má, resp. musí sankcionovat hotovostní platbu, která vedla ke zkrácení daně nebo je výnosem organizovaného zločinu? Nebo musí příslušný správní orgán zkoumat, nakolik účastník řízení ohrozil svou bezpečnost, když cestoval s kufříkem obsahující hotovost vyšší 350.000,- Kč? Zastávám názor, že postih daňových úniků či výnosů organizovaného zločinu přísluší stíhat v rovině daňové a trestněprávní. Pokud finanční úřad dospěje k tomu, že předmětná platba je vykazována pouze v účetnictví subjektu, avšak neproběhla fakticky, právě například za účelem zkrácení daně⁵, v takovém případě je namístě daň stanovit správcem daně s příslušnými finančními důsledky, a takové jednání stíhat orgány činnými v trestním řízení pro podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně. Mám za to, že případné rozhodnutí o uložení pokuty podle zákona o omezení plateb v hotovosti za výše uvedené jednání by mohlo zlegalizovat předmětnou platbu tím, že v rozhodnutí by správní orgán ukládající pokutu uvedl, že předmětná hotovostní platba proběhla. Pokud bychom dovodili, že správní orgán má postihovat účastníka řízení za to, že ohrozil svou bezpečnost, když cestoval s nadlimitní hotovostní platbou, nedospěli bychom také k závěru, že stejně ohrozil svou bezpečnost tím, že cestoval s platební kartou k účtu s nadlimitní

⁴ viz rozsudek NSS ČR ze dne 31.10.2008 sp.značka 7 Afs 27/2008-46

⁵ Trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle ustanovení 241 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

částkou nebo dokonce i k tomu, že když člověk cestuje, vystavuje se určitému bezpečnostnímu riziku, a proto by měl být sankcionován pokutou? Pod požadavkem racionalizovat peněžní oběh si lze představit podporu zejména bankovních převodů peněžních prostředků proto, aby stát mohl účinně stíhat organizovaný zločin a daňové úniky. S ohledem na tyto úvahy docházím k následujícímu. Realizace hotovostní platby nad zákonem stanovený limit je za zákonem stanovených podmínek protiprávní a příslušná právní norma předchází porušení či ohrožení veřejného zájmu, resp. již preventivně působí k ochraně výše uvedeného zájmu společnosti. Proto si myslím, že územní finanční orgán nemusí v odůvodnění svého rozhodnutí uvádět, že daným jednáním byl porušen či ohrožen zájem společnosti na racionalizaci peněžního hotovostního oběhu. Ohledně účelu zákona o účetnictví je důvodová zpráva k návrhu zákona ještě stručnější. Zákonodárce přistoupil k uzákonění povinnosti účetních jednotek vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem, za účelem právní jistoty. Konstatování správního orgánu v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty za porušení výše uvedené povinnosti zakotvené v ustanovení § 7 zákona o účetnictví, že společenská škodlivost jednání účetní jednotky je spatřována v tom, že zásadním způsobem zkreslila povinně zveřejňované základní ekonomické údaje, jež mají sloužit třetím osobám k informaci o jejím hospodaření, což nepřispívá k všeobecné právní jistotě, považuji za nadbytečné. Pokud jde o zákon o cenách, tady hledaný účel jistě souvisí i se směrnicí Evropských společenství, jež byla uvedeným zákonem v souvislosti s přípravou přistoupení České republiky k Evropským společenstvím transponována do našeho právního řádu. Pokud jde o požadavek sledovat účel právní úpravy vymezený v důvodové zprávě a obdobných listinách, dovoluji si v této souvislosti připomenout, že „rozhodné není, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale to co vyjádřil, tj. to, co lze ze slov zákona vyčíst“⁶.

Samotný zákon o loteriích a jiných podobných hrách má účel vymezený ve svém úvodním ustanovení. Ustanovení § 1 zákona o loteriích uvádí, že účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti. K ochraně tohoto účelu pak zákon o loteriích v ustanovení § 48 vyjmenovává skutkové podstaty správních deliktů.

V případě shora uvedených jiných správních deliktů stíhaných územními finančními orgány se jedná o objektivní odpovědnost bez podmínky zavinění, a proto mám za to, že materiální stránka zahrnující společenskou škodlivost protiprávního jednání vyplývá přímo ze zákona. Okolnosti zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou škodlivostí, jako je např. způsob spáchání správního deliktu a jeho následky a okolnosti, za kterých byl spáchán, nemají na

6 Knap, Viktor. *Teorie práva*. Praha: nakladatelství C.H.Beck 1995, s.171

naplnění materiální stránky správního deliktu zpravidla žádný vliv. Tyto okolnosti však dle mého názoru musí být zohledněny při stanovení sankce.⁷ Pokud jde o právní úpravu sankcí za jiné správní delikty upravené ve výše uvedených zákonech, sankcí je peněžitá pokuta a není stanoveno žádné rozpětí pokut, je stanovena pouze horní hranice. Pokuty, které je možné uložit podnikajícím fyzickým a právnickým osobám dosahují v případě zákona o omezení plateb v hotovosti částku 5 mil. Kč, v režimu zákona o loteriích částku až 10 mil. Kč, zákon o účetnictví stanoví výši pokuty především procentuálním vyjádřením z hodnoty aktiv a zákon o cenách počítá s výší pokuty až 10 mil. Kč.

IV. ZÁVĚR

Společenská škodlivost tvoří materiální stránku správního deliktu, která je dána především zákonným vymezením zájmů chráněných zákonem. S ohledem na shora uvedené úvahy jsem dospěla k následujícím odpovědím na otázky vymezené v úvodu:

- 1) Materiální stránka jiných správních deliktů stíhaných územními finančními orgány je v zásadě dána naplněním skutkové podstaty deliktu.
- 2) Územní finanční orgány jsou povinny konkrétní společenskou škodlivost jiných správních deliktů zkoumat, ale není nutné, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí.
- 3) Až když okolnosti konkrétního případu jsou natolik výjimečné, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozporuplnému s účelem a funkcí správního trestání, musí se územní finanční orgány s tímto vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.

Literature:

Knapp, Viktor. Teorie práva. Praha: nakladatelství C.H.Beck 1995, s. 171, ISBN: 80-7179-028-1.

MUSIL, Jan. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In HORYNA, Mojmír. O veřejné správě. Univerzita Karlova v Praze- Nakladatelství Karolinum, Praha 2010, s. 63-64, ISBN: 978-80-246-1788-6.

Contact – email

navratilova.pre@seznam.cz

⁷ Např. § 6a odst. 2 zákona o omezení plateb v hotovosti stanoví, že při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ V OBLASTI LOTERIÍ A JINÝCH PODOBNÝCH HER SE ZAMĚŘENÍM NA MOŽNOST SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ ZAHRA NIČNÍCH PROVOZOVATELŮ

MICHAELA POBOŘILOVÁ, VÁCLAV ULRICH

Ministerstvo financí ČR

Abstract in original language

Správní postih nelegálních zahraničních provozovatelů loterií a jiných podobných her provozujících činnost prostřednictvím sítě Internet naráží na značné obtíže. Jedná se pak zejména o podmínku oboustranné trestnosti nelegálního provozování loterií vyžadovanou mezinárodními smlouvami a právními předpisy EU, která zakládá jen těžko překonatelnou překážku pro efektivní výkon správního trestání v této oblasti.

Key words in original language

loterie a jiné podobné hry, správní trestání, zahraniční provozovatel

Abstract

The administral punishment of the foreign operators of the cross-border gambling on the Internet is focused on the serious problems. In this point of view the condition of double criminality of the illegal operation of the e-gambling, that is obligatory condition mentioned in the international conventions and in the regulation of the European Union, could be considered as an almost insurmountable obstruction.

Key words

the lotteries, administral punishment, a foreign operator

Hazardní hry jsou jedním z nejstarších fenoménů, který lidstvo doprovází již od nepaměti. Setkáváme se s nimi již od dob starého Egypta, Řecka a Říma, středověku až po současnost. V dnešní době toto odvětví podléhá technickému vývoji na vysoké úrovni, dochází k jeho neustálému rozšiřování a s ním spojených negativních externalit projevujících se jak v oblasti právní, tak i ve sféře jednotlivých osob (zdravotní a sociální dopady). Ze všech těchto důvodů je vhodné a žádoucí, aby hazardní hry byly podrobeny právní regulaci. Jedním z největších úskalí hazardních her ze strany regulace představuje jejich rozšíření prostřednictvím veřejné sítě Internet. Jelikož v aplikační praxi se jedná o relativně složitou otázku, bude tento úryvek zaměřen na oblast správního trestání tzv. on-line hazardních her zahraničních provozovatelů neboli přeshraničního provozování loterií a jiných podobných her.

Oblast hazardních her je v rámci veřejnoprávní regulace¹ upravena zákonem č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterní zákon“). Problematika správního trestání a s ním souvisejícího státního dozoru je upravena v ustanoveních §§ 46 až 48 loterního zákona.

Ustanovení § 46 stanovuje, že státní dozor spočívá ve výkonu dozoru nad dodržováním loterního zákona provozovateli loterií a jiných podobných her. Dodržováním tohoto zákona se rozumí zejména plnění veškerých povinností vyplývajících z jednotlivých ustanovení zákona, jakož i splnění dalších podmínek vyplývajících z konkrétního povolení. Jedním z problémů, které vyvstávají v aplikační praxi při interpretaci, je otázka, zda je možné vykonávat státní dozor i nad jinými osobami než provozovateli loterií a jiných podobných her. Platný a účinný loterní zákon dovoluje provozovat loterie a jiné podobné hry pouze provozovateli. Obecná definice provozovatele je upravena v ustanovení § 1 odst. 7, kdy jím může být jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, které oprávněný orgán vydal povolení k jejímu provozování. Bližší podmínky kladené na provozovatele jsou obsaženy v ustanovení § 4 odst. 6, které podle konkrétního druhu loterie a jiné podobné hry určuje, zda provozovatelem může být stát nebo akciová společnost, která má vydány akcie na jméno. V současné době stát neprovozuje žádný druh loterie a jiné podobné hry, a jiným subjektům než jsou uvedené akciové společnosti není dovoleno je provozovat. Forma akciové společnosti s akciemi na jméno byla zvolena z důvodu zabránění anonymizace akcionářské struktury², což souvisí i s otázkou zákazu zahraniční majetkové účasti. Významným faktorem, který má eliminovat loterní trh, je určení základního kapitálu a tzv. jistoty, jejichž výše je stanovena zákonem. Tyto mechanismy mají zabránit roztržičnosti loterního trhu a zajistit, aby provozování loterií a jiných podobných her bylo zajištěno takovými osobami, u nichž existuje záruka, že budou plnit své případné finanční povinnosti ve prospěch státu a zejména účastníkům hazardních her. Z doslovného výkladu provozovatele by tedy mohlo vyplývat, že státní dozor je možné vykonávat pouze nad právnickou osobou, které bylo vydáno povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. Argumentem a contrario by pak nad osobou, které příslušné veřejnoprávní povolení vydáno nebylo, orgán státního dozoru svou pravomoc uplatňovat nemohl. Tento výklad je však z hlediska účelu zákona a zejména z hlediska podstaty správního trestání nepřijatelný. Přestože loterní zákon výslovně uvádí, že státní dozor je vykonáván pouze nad provozovateli, je nezbytné tuto definici vykládat extenzivně tak,

¹ V rámci tohoto článku je ponechána stranou soukromoprávní regulace dle §§ 845 a 846 zákona č. 40/1961 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

² Patěk, D., Paťková, P. K neoprávněnému podnikání v kybernetickém prostoru (aneb o internetových sázkových kancelářích v českém právu). In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, roč. 2008, č. 4, str. 82.

aby ji bylo možné vztáhnout na osobu, která povolení nemá, ať už z důvodu, že její žádosti o vydání povolení nebylo vyhověno, nebo že tato osoba ani o vydání takového povolení nezažádala či platnost vydaného povolení již uplynula, a tudíž provozuje neoprávněně.³ V opačném případě by přicházel v úvahu pouze trestní postih za neoprávněné provozování loterie nebo podobné sázkové hry⁴. Z uvedeného důvodu je pojem provozovatele s ohledem na výkon státního dozoru vykládán extenzivněji, přičemž tento výklad je ve vztahu k trestnímu právu jako krajnímu prostředku (ultima ratio) ve prospěch pachatele.

Vzhledem ke skutečnosti, že provozování loterií a jiných podobných her loterní zákon dovoluje jen právnickým osobám, jenž mají sídlo na území České republiky, ostatní osoby (fyzické i právnické), jenž jsou usazeny v jiných státech, se při provozování loterií a jiných podobných her dopouští na našem území protiprávního jednání. Typickým příkladem je právě provozování těchto her prostřednictvím Internetu.⁵ Sankční postih těchto osob se sídlem mimo území České republiky, tj. zahraničních provozovatelů, představuje výrazný problém. Vzhledem k vlastnostem Internetu jako jsou anonymita, dostupnost, relativně vlastní normativita tohoto prostředí a neexistence „fyzických“ hranic (územního teritoria), způsobuje obtíže projevující se v aplikační praxi. Jaká je tedy možnost správního trestání v oblasti loterií a jiných podobných her s odkazem na současně platnou a účinnou právní právu tohoto odvětví? Nejvhodnější se jeví rozebrat věc na praktickém příkladu. Představme si provozovatele se sídlem v jiném státě (pro zjednodušení zvolme členský stát Evropské unie), který provozuje internetové kursové sázení, tj. sázkové hry, při nichž je výhra podmíněna uhodnutím sportovních výsledků nebo pořadí ve sportovních soutěžích, závodech nebo uhodnutím jiných událostí veřejného zájmu, pokud sázky na tyto události neodporují etickým principům⁶. Provozovatel tyto sázkové hry zpřístupňuje prostřednictvím internetových (webových) stránek, přičemž s ohledem na elasticitu tohoto kyberprostoru jsou zpřístupnitelné odkudkoliv, tj. i na území České republiky. V tomto ohledu se tedy jedná o provozování internetového kursového sázení podle loterního zákona, ke kterému však provozovatel není oprávněn,

³ Pobořilová, M., Řehola, J. Správní trestání obcemi v oblasti loterií. In Moderní obec, roč. 2012, č. 2, str. 43.

⁴ Ustanovení § 252 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Problematika neoprávněného provozování hazardních her spočívajícího ve fyzickém provozování (umístění) hazardních her na výsostném území státu (tzv. land base), nepředstavuje v aplikační praxi stěžejní problém s ohledem na její výskyt, proto stojí mimo rámec tohoto článku.

⁶ Může se jednat o rozličný druh loterií a jiných podobných her, např. kasinové hry, karetní hry, technická herní zařízení, jejichž podstata je přenesena do internetového prostředí aj.

neboť má své sídlo v jiném státě (tzv. nelegální zahraniční provozovatel). Situaci pak můžeme umocnit skutečností, že webové stránky, které mají mezinárodní dosah (využití mezinárodních domén – např. .com), jsou zaměřeny výhradně na české publikum (využití domény .cz).

První problém, avšak neřešitelný, představuje řešení otázky věcné a místní příslušnosti orgánu státního dozoru k případnému sankčnímu postihu, který v současné době vykonávají příslušné orgány finanční správy. Při uplatnění kritéria správního trestání spočívajícího v tom, že sankční řízení vede orgán věcně a místně příslušný podle toho, kde došlo ke spáchání deliktu (jeho spáchání vyšlo najevo), tak může být založena ad absurdum příslušnost všech orgánů státního dozoru, neboť pro oblast internetového provozování loterií a jiných podobných her není stanoven konkrétní orgán, do jehož působnosti by daná problematika spadala. Ačkoliv by určení konkrétního orgánu přineslo významné ulehčení, je tato situace řešitelná přes instituty postoupení nebo delegace s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů.

Stěžejním problémem zůstává územní teritorialita s případným uplatněním mezinárodní justiční spolupráce. Věcnou a místní působnost českých orgánů státního dozoru je snazší vyvodit v případech, kdy webové stránky jsou zaměřeny na české publikum (doména .cz, stránky v českém jazyce), než v případech mezinárodního zaměření (doména .com, stránky v jiném než českém jazyce). Zaměříme se na první příklad. V případě, že již máme určený příslušný orgán státního dozoru, vyvstává otázka procesních práv, dokazování a případného postihu zahraničního provozovatele, případně vykonatelnosti sankce. V této oblasti je pravděpodobné, že orgán státního dozoru by musel využít prostředky mezinárodní justiční spolupráce upravené v rámci jednotlivých mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie. Zde narážíme na další z problémů, neboť tento druh spolupráce je zaměřen primárně na oblast trestních věcí, nikoliv na správní trestání. Některé ze smluv obsahují ustanovení, že vzájemná právní pomoc se poskytuje rovněž vnitrostátnímu správnímu orgánu, avšak za předpokladu, že tento orgán vyšetřuje trestný čin za účelem trestního stíhání nebo jeho předání vyšetřovacím orgánům nebo orgánům činným v trestním řízení a toto vyšetřování provádí na základě své zvláštní správní nebo zákonné pravomoci. Právní pomoc se neposkytuje ve věcech, ve kterých správní orgán nepředpokládá žádné stíhání nebo předání. Pokud by tedy byla dána možnost mezinárodní justiční spolupráce ve věcech správního trestání, byla by tato uplatňována nejméně za stejných principů, jako je tomu v oblasti trestní, tj. zejména záruka vzájemnosti, ochrany zájmů a s tím související oboustranné trestnosti. Právě případná podmínka oboustranné „trestnosti“ by v oblasti loterií a jiných podobných her představovala nepřekonatelnou překážku s ohledem na rozdílnost právních úprav této oblasti determinovanou především historickými, společenskými a kulturními odlišnostmi mezi jednotlivými státy. Složitost celé věci by také představovalo dožádání právní pomoci přes kontaktní místo, neboť není možné, aby se české

orgány státního dozoru samy obracely na příslušné subjekty v jiných státech.

Lze tedy shrnout, že problematika on-line provozování loterií a jiných podobných her představuje v praxi výrazný problém. Na základě současných právních poznatků a teoretických východisek nelze dospět k závěru, že by bylo možné účinným a efektivním způsobem zahraniční provozovatelé on-line provozování hazardních her postihovat.

Literature:

- Patěk, D., Paťková, P. K neoprávněnému podnikání v kybernetickém prostoru (aneb o internetových sázkových kancelářích v českém právu). In Acta Universitatis Carolinae Iuridica, roč. 2008, č. 4
- Pobořilová, M., Řehola, J. Správní trestání obcemi v oblasti loterií. In Moderní obec, roč. 2012, č. 2

Contact – email

michaela.poborilova@mfcz.cz, vaclav.ulrich@mfcz.cz

JUDIKATURA A SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ (THE CASE LAW AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT)¹

LUKÁŠ POTĚŠIL

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Správní trestání představuje oprávnění veřejné správy a tudíž i poměrně specifickou část správní činnosti. Spočívá v rozhodování veřejné správy o vině a trestu za správní delikty. Soudní přezkum a z něj vycházející judikatura správních soudů, která na výstupy správní činnosti zásadně navazuje, má pochopitelně své místo i v oblasti správního trestání. Tento příspěvek poukazuje na některé klíčové závěry judikatury. Věnuje se přitom její analýze, a to i v souvislosti s připravovanou reformou správního trestání.

Key words in original language

Judikatura, správní trestání

Abstract

This paper focuses on the role and task of case law in the sphere of administrative punishment, especially in the context of the envisaged reform of administrative punishment. This entry describes relevant case law and provides its evaluation.

Key words

case law; administrative punishment

Správní trestání označuje oprávnění² veřejné správy trestat. Tato kompetence představuje významný prvek, který umožňuje vystihnout jednotlivá specifika veřejné správy a správní činnosti.

Veřejná správa je tradičně zařazována jako specifická složka moci výkonné. Těžiště její činnosti spočívá v provádění obsahu zákonů, a to při správě veřejných záležitostí. Tím se nicméně obsah správní činnosti nevyčerpává. Provádění zákonů totiž tkví i ve vydávání „vlastních“ právních předpisů. Jejich prostřednictvím si veřejná správa v podstatě doplňuje a dotváří svou náplň činnosti. Správě veřejných záležitostí je též vlastní oprávnění trestat. Může pravidla chování

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci projektu „Zaměstnáním čerstvých absolventů doktorského studia k vědecké excelenci“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009), Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost.

² Podle J. Pošváře však nejde ani tak o specifické oprávnění, jako spíše o povinnost veřejné správy. Srov. Pošváf, J. Obecné pojmy správního práva. Brno : ČSAS Právník, 1946, s. 94.

stanovená zákonodárcem a doplněná jí samotnou vynucovat a sankcionovat jejich porušení. K tomu shodně uvádí již A. Merkl³, že „uvážíme-li, že orgány pověřené výkonem určitého okruhu norem, jsou nejspíše povolány aplikovat také trestní sankce těchto norem, pak si dovedeme zcela snadno vysvětliti, proč ony úřady, které jsou příslušné prováděti tu kterou typickou část správy, pověřují se ponejvíce zároveň aplikací trestního práva, jež souvisí se správní činností, kterou provádějí“. Správní činnost spočívající ve vydávání právních předpisů a realizace jejich obsahu v sobě spojuje též požadavek na realizaci správního trestání. Povaha správní činnosti podle mého názoru vyžaduje přítomnost a zajištění existence trestního (sankčního) aspektu.

Domnívám se, že účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový a bezporuchový výkon veřejné správy. Správní trestání slouží veřejné správě k tomu, aby lépe a účinněji mohla vykonávat správu veřejných záležitostí, potažmo aby tento výkon nebyl narušen či ohrožen. Správní trestání má v tomto ohledu především ochrannou funkci.⁴ Nelze však pomíjet, že správní trestání je samo o sobě výkonem veřejné správy a jejím projevem. Potom již nejde ani tak o pomocný nástroj k dosažení určitého cíle, jako spíše o to, že správní trestání je cílem samo o sobě. Podstatou správní činnosti je v daném ohledu i trestání. Veřejná správa svým trestním systémem dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských vztahů.

Správním trestáním veřejná správa chrání jednak sebe samu, stejně jako spravované subjekty a objekty a umožňuje realizaci ostatní (netrestní) správní činnosti. Realizace správního trestání se ponejvíce uskutečňuje ve formě správního řízení. Správní řízení je procesní postup správních orgánů, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků takového řízení (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“). Formalizovaným výsledkem tohoto procesního postupu je správní rozhodnutí (srov. § 67 odst. 1 správního řádu). Nabytím právní moci správního rozhodnutí ve věci správního deliktu je věc na úrovni veřejné správy vyřešena. Pomineme-li možnost uplatnění mimořádných opravných a dozorčích prostředků, věc se na základě podané žaloby přesouvá na soudy působící ve správním soudnictví.

Správní trestání a soudní přezkum

³ Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha : Orbis, 1932, s. 107.

⁴ K tomu shodně srov. Tschannen, P., Zimmerli, U. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. vyd. Bern : Stämpfli Verlag AG, 2005, s. 115, kde uvádí, že správní právo trestní slouží k prosazení obsahu správního práva k čemuž využívá hrozby represe.

Pod generální (přezkumnou) klauzuli představovanou čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵ spadají i rozhodnutí orgánů veřejné správy z oblasti správního trestání. Stejný závěr, tedy že i v případě správního trestání je třeba zaručit soudní přezkum takových rozhodnutí, poskytuje zejména⁶ čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.). Toto ustanovení upravuje právo na spravedlivý proces. Podle něj má „každý ... právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“. Právo na spravedlivý proces, resp. následný soudní přezkum jako jeho součást, se týká věcí „občanských práv či závazků“ a dále „trestního obvinění“. Tyto pojmy v čase prošly poměrně bouřlivým vývojem. Důležitý je posun v nazírání na pojem „trestní obvinění“. Nebylo sporné, že dopadá na oblast tzv. soudního trestání, tedy na trestné činy. Pochybnosti se objevily nad tím, zda se toto ustanovení vztahuje i na oblast správních deliktů a správního trestání. Řešení této otázky poskytla judikatura. V dnes již takřka legendárním rozhodnutí *Engel v. Nizozemí*,⁷ Evropský soud pro lidská práva poprvé stanovil kritéria, při jejichž naplnění má být dána povinnost státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí o deliktu. Jím jsou: (1) vnitrostátní kvalifikace deliktu, (2) charakter obvinění (deliktu) a (3) povaha a stupeň přísnosti sankce.

Soudní kontrolu správních rozhodnutí ve věcech správního trestání v první řadě uskutečňují soudy působící ve správním soudnictví (krajský soud a Nejvyšší správní soud) a dále Ústavní soud. Před tyto soudy se rozhodnutí ve věci správního trestání dostane na základě podané žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), následně podané kasační a posléze ústavní stížnosti.

Soudní přezkum a judikatura

⁵ Podle něj „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

⁶ Požadavek soudního přezkumu správního rozhodnutí obecně, jakož i v oblasti správního trestání nalezneme též některých v dokumentech Rady Evropy (srov. Doporučení (91) 1 o správních sankcích, Doporučení (80) 2 o výkonu správního uvážení správními orgány, Doporučení (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů (aktů) nebo Doporučení (2007) 7 o dobré veřejné správě.

⁷ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí* (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72).

Soudy působící ve správním soudnictví přezkoumávají správnost a zákonnost veřejnou správou přijatých rozhodnutí. Přitom posuzují vždy konkrétní případ. Výstupy soudní kontroly veřejné správy potom představují soudní rozhodnutí. Klíčovou roli hraje především jejich odůvodnění, z nějž je patrný právní názor soudu. Často v něm však soudy vyjadřují i závěry obecnější povahy, a to právě na pozadí daného skutkového či právního problému. Potom se význam těchto soudních závěrů nevyčerpává konkrétním řešeným případem, ale plní roli tzv. judikatury. Judikatura působí pro futuro jako soudní výklad určitého ustanovení. Někdy ale judikatura působí jako doplněk (dotváření), což ve svém důsledku může vést k modifikaci právní úpravy, aniž by došlo k legislativnímu zásahu.

Problematiku judikatury lze obecně pojímat ve dvou rovinách. V té první soudní rozhodnutí plní funkci pramene práva. Jde o případy tvorby práva, resp. soudcovské tvorby práva, která je představována tzv. precedenty. Precedent je soudním rozhodnutím, které je prvním řešením případu dosud právem neupraveného, jež je závazný pro další obdobné případy v budoucnosti. Vedle toho však soudcovské právo má význam v rovině aplikační. Zde se potom hovoří o tom, že soudní rozhodnutí mají jakýsi kvaziprecedenční význam. Judikatura v tomto směru působí jako pomůcka pro interpretaci a následnou aplikaci právních předpisů. Judikáty fakticky působí jako precedenty, ale nepředstavují pramen práva, nýbrž jeho dotváření.⁸ Jak k tomu dodává V. Knapp, důsledkem tohoto dotváření „*je skutečnost, že právo, které se aplikuje, se de facto liší od práva, které je vyjádřeno slovy právního předpisu*“.⁹ V některých případech však, co do faktických důsledků, může jít až o přetváření práva.

V tomto příspěvku mi půjde o to demonstrovat na konkrétních závěrech judikatury v oblasti správního trestání, jakým způsobem došlo ke zmíněnému dotváření práva. Bylo by přitom z hlediska připravované reformy správního trestání nanejvýš žádoucí, aby zákonodárce na tyto judikatorní závěry výslovně reagoval. Výhodou judikatury v tomto ohledu totiž je, že její závěry byly učiněny na základě konkrétního reálného případu (opravdu se stalo). Je proto pravděpodobné, že obdobné věci se budou vyskytovat i v budoucnu. Mlčením zákonodárce se existující problém v praxi sám o sobě nevyřeší, nýbrž se naopak může ještě prohloubit. Na to ostatně poukazuje i Ústavní soud, když konstatuje, že „*současná právní úprava správních deliktů a správních sankcí trpí mnoha nedostatky ... Bylo by žádoucí, aby zákonodárce brzdil pozorovatelnou legislativní expanzi správní deliktní odpovědnosti ... Zatímco současnou právní*

⁸ Takovým příkladem dotváření práva, kdy judikatura funguje jako interpretační a aplikační vodítko je i výše zmíněný příklad tzv. kritérií Engel, kdy byl judikaturou Evropského soudu pro lidská práva dotvořen smysl a význam pojmu „trestní obvinění“, který je obsažen v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁹ Srov. Knapp, V. Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 33.

*úpravu sankcí ukládaných za přestupky je možno pokládat za vcelku vyhovující, úprava sankcí za jiné správní delikty je velmi špatná a chaotická ...*¹⁰. Tyto závěry můžeme zobecnit a uzavřít, že platí (bohužel) nejenom pro oblast správních sankcí.

Judikatura v oblasti správního trestání

Z množství přijatých soudních rozhodnutí v oblasti správního trestání jsem vybral ty, které považuji za poměrně zásadní, a které současně představují pomyslný apel na zákonodárce v tom směru, aby na ně (v rámci aktuálně připravované reformy správního trestání) určitým způsobem reagoval. Podle mého názoru přitom nejde o to, aby je zákonodárce nutně a bez dalšího přijal, nýbrž o to, aby těmto otázkám věnoval patřičnou pozornost při tvorbě právní úpravy. Judikatura si s nedostatkem výslovné právní úpravy nakonec dokázala poradit, je však otázkou, zda uplatněná cesta byla správná a nepřináší více negativ, než pozitiv.

Aby bylo možné odlišit případy, kdy soudní rozhodnutí ještě plní funkci judikatury jako interpretační a aplikační pomůcky, a když již oproti tomu jde o přímé dotváření právní úpravy ze strany judikatury, poukážu nejprve na dvě rozhodnutí. V nich ještě nejde o dotváření právní úpravy, nýbrž o její aplikaci na daný konkrétní případ. Závěry soudem vyslovené, bez návaznosti na skutkový stav věci by se mohly zdát poměrně překvapivé. Nicméně viděno pohledem daného konkrétního skutkového stavu věci, je lze přijmout. Podle prvního judikátu¹¹ „*doručující orgán tím, že po uplynutí 10 dnů od uložení nevložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, znemožnil, aby se účastník řízení s písemností bezprostředně po svém návratu z pracovní cesty po otevření poštovní schránky seznámil*“. Z toho soud dovodil, že „*fikce doručení po uplynutí deseti dnů od uložení písemnosti k vyzvednutí se tedy uplatnit nemohla, neboť nedostatek vložení písemnosti do schránky nebyl nijak zhojen*“. Obecně z těchto závěrů vyplývá, že fikce doručení nenastane, pokud není zásilka vhozena do domovní schránky účastníka řízení nebo na jiné vhodné místo. Nicméně nelze nevidět, že tyto závěry byly zaujaty v konkrétním případě, kdy správní orgán vyloučil vložení do domovní schránky podle § 23 odst. 4 správního řádu, aniž k tomu měl racionální důvod. V takovém případě jsou závěry soudu správnými. Bylo by však nesprávné a v rozporu s uvedeným ustanovením správního řádu z nich dovozovat obecné pravidlo a požadavek. Druhý případ představuje konkrétní reakci judikatury na případy zneužití práva na zastoupení v úmyslu vyhnout se správnímu řízení, potažmo správnímu postihu. Podle Nejvyššího správního soudu¹² „*zastoupení*

¹⁰ Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77.

¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publikovaný pod č. 2452/2012 Sb. NSS

účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pouze ve výjimečných případech, zjistí-li správní orgán, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.“. Tyto závěry judikatuře přísluší. Jde o konkrétní aplikaci práva na konkrétní situaci.

Bohužel v oblasti správního trestání často judikatura musela a i nadále musí reagovat na absenci výslovné právní úpravy. Byla tak nucena právní úpravu přímo dotvářet, nebo ji poměrně zásadním způsobem modifikovat. Judikatura v této skupině případů působí fakticky jako normotvůrce.

Obecná východiska judikatury v oblasti správního trestání

Nedostatek výslovné právní úpravy správního trestání judikatura počala řešit, vycházejíce přitom ze závěru, že „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy ... Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů ... není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“.¹³ Judikatura se na základě toho shodla, že „*trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů*“.¹⁴ Slabým místem tohoto přístupu, který se řeší vykryt bílá místa právní úpravy správního trestání však je, že se po správních orgánech vyžaduje důkladná znalost nejen správněprávní úpravy a judikatury, ale ve svém důsledku i dalších odvětví, jako je trestní právo a aplikování jejich závěrů. Tím se do jisté míry po procesní stránce stírá rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy a ve svém důsledku i opodstatnění rozdělení na správní delikty a trestné činy. Problematika realizace správního trestání se díky tomu stává mnohem komplikovanější.*

Zahlazení

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS.

Na základě těchto obecných východisek a vztahu k trestnímu právu (soudnímu) posléze judikatura¹⁵ dovodila, že „*správní orgán je při rozhodování o výši sankce za přestupek povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlazení odsouzení*.“. Jedná se výslovnou reakcí na absenci tohoto institutu ve správním trestání, jakož i znatelnou inspiraci právě trestněprávní úpravou. Judikatura zde při dotváření práva vyšla z využití analogie, která je přípustná, je-li ve prospěch pachatele. Je otázkou, zda by k řešení tohoto nedostatku pomohlo zavedení souhrnnější evidence (alespoň vybraných kategorií) správních deliktů.

Odpovědnost jiné osoby

Další spornou otázkou, vyvolanou tentokrát ne nedostatkem, nýbrž přímo koncepcí právní úpravy je, zda může být subjektem správního deliktu i objednatel prací, ke kterým je třeba získat příslušné povolení, které však nezískal nebo je sám zadal či objednal v rozporu s ním. Právní úprava často nesankcionuje nezískání takového povolení, nýbrž až provádění činností, které předchozímu povolení podléhá. Záležit však bude i na přístupu zhotovitele, který de iure přímo a sám páchá správní delikt.¹⁶ Protože jde často o podnikatele, uznává se, že by měl vynaložit veškeré možné úsilí a ujistit se, že nic protiprávního zhotovením objednaných prací konat nebude. Judikatura¹⁷ se k závěru o odpovědnosti objednatele staví spíše zamítavě. Jednak poukazem na nemožnost převodu odpovědnosti smluvním ujednáním, ale zejména pro nedostatek právní úpravy, přičemž současně poukazuje na možné negativní a nespravedlivé důsledky takového přístupu. „*Nejvyšší správní soud je ... toho názoru, že by ... k vyššímu preventivnímu působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila*.“.

Majetkové poměry a moderační právo soudu

Judikatura se po jistých názorových peripetiích rovněž vyrovnala i s nedostatkem právní úpravy ohledně nutnosti posuzování majetkových poměrů pachatele správního deliktu tak, aby sankce byla přiměřená.

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 – 55, publikovaný pod č. 2291/2011 Sb. NSS.

¹⁶ V takových případech nebude na místě analogická aplikace trestněprávní úpravy a uvažovat o postavení spolupachatele nebo účastníka, neboť by šlo o rozšiřování odpovědnosti za správní delikt a analogie by byla použita v neprospěch, což je nepřípustné.

¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 – 50, publikovaný pod č. 2417/2011 Sb. NSS

Podle jejích závěrů¹⁸ „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“. Nicméně z hlediska principu proporcionality se nabízí ještě další dosud nevyřešená otázka. Tou je tzv. moderační právo soudu a ke kterému okamžiku by měl soud zohledňovat, zda pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. § 78 odst. 2 s. ř. s.). Zda k okamžiku spáchání správního deliktu, vydání žalobou napadeného rozhodnutí, k okamžiku podání žaloby nebo dokonce k datu rozhodnutí soudu. Zde judikatura¹⁹ stanovila, že „správní orgán by měl ... hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku správního deliktu. Zcela obdobně by měl výši pokuty posuzovat i správní soud ... pro správní soud, který rozhoduje o návrhu na moderaci sankce, musí platit shodná hmotněprávní úprava ovlivňující výši sankce jako pro správní orgán, který tuto sankci ukládal.“. Mají se však hodnotit a zvažovat, vedle osobních a majetkových poměrů, i další skutečnosti jako je kupř. délka řízení? Na to právní úprava odpověď nenabízí.

Zákaz reformace in peius

Pro oblast přestupkového práva se uplatňuje zásada zákazu reformace in peius. Ta je výslovně zakotvena v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, tak, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Shodně též § 87 odst. 4 téhož zákona stanoví, že obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Je dosud nejednoznačně vyřešenou otázkou, zda se tato zásada projevuje i v ostatních oblastech správního trestání, tedy i u těch správních deliktů, které nejsou přestupky. Účelem zásady zákazu reformace in peius je, aby se účastník řízení nevzdal možnosti podání opravného prostředku z důvodu obav z možného nepříznivějšího rozhodnutí odvolacího orgánu. Uplatnění opravných prostředků přitom nesmí být účastníkovi na újmu. V případě neaplikace tohoto korektivu je evidentní, že podání opravného prostředku na újmu účastníkovi řízení být může. Je sporné, zda lze újmu účastníkovi řízení ospravedlnit nezákonností rozhodnutí nebo rozporem s veřejným zájmem. Na to poukazuje i judikatura Ústavního soudu, když posléze dospívá ke spornému, nicméně však jednoznačně formulovanému závěru, že „pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch

¹⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

¹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS.

odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces.“²⁰

Absorbční zásada

Tak jako je zásada zákazu reformace in peius výslovně upravena pro oblast přestupků a je sporné, zda má obecný význam, stejně tomu tak je i v případě absorpční zásady. Ta je upravena v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Pokud správní orgán ukládá úhrnnou sankci a vychází přitom z absorpční zásady, je třeba tuto skutečnost vyjádřit včetně odkazu na ustanovení, jehož sankce „pohlcuje“ sankce podle jiných ustanovení, která by s ohledem na porušení dalších ustanovení zákona přicházela v úvahu. Následná úvaha pak musí nutně vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující. Judikatura²¹ dovodila, že je-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo při souběhu více správních deliktů (tzv. vícečinný souběh), k jejichž projednání je příslušný též správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zde jen můžeme poukázat na skutečnost, že judikatura využila analogii ve prospěch pachatele a rozhodla se použít absorpční zásadu i pro jiné oblasti správního trestání než je sféra přestupků a přestupkového práva. Využití absorpční zásady je všeobecně přijímáno. Bylo by však žádoucí věnovat se uplatnění této zásady i v intencích zásady ne bis in idem.

Obživlá správní rozhodnutí

Dalším bílým místem právní úpravy je situace, kdy dojde ke zrušení původního rozhodnutí o správním deliktu soudem a toto soudní zrušující rozhodnutí je posléze (ke kasační stížnosti) zrušeno, přičemž správní orgán již ve věci rozhodl v intencích nyní již zrušeného závěru (krajského) soudu. Podle judikatury²² „pro oblast správního trestání platí zásada ne bis in idem, zde v rovině jejího procesního pojetí ... Druhé rozhodnutí žalované ... proto nemůže obstát v konkurenci s prvním rozhodnutím ... „obživlým“ posléze ... v důsledku pravomocně zrušeného rozsudku městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu. ...“. Tato otázka se však dotýká samotné koncepce správního soudnictví a opravných prostředků v něm uplatňovaných. Domnívám

²⁰ srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

²¹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34 a ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 - 22.

²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, publikovaný pod č. 1842/2009 Sb. NSS.

se proto, že ačkoliv by bylo žádoucí, kdyby došlo k její výslovné zákonné úpravě, nebude to v rámci reformy správního trestání.

Přeměny pachatele

Příkladem, kdy zákonodárce dodatečně výslovně reagoval na ožehavý problém, který byla judikatura nucena řešit, je situace tzv. přeměn účastníka v průběhu správního řízení. Judikatura zaujala poměrně jednoznačné stanovisko na případ zneužití práva, kdy v době vedení správního řízení o správním deliktu došlo k přeměně původně odpovědného subjektu s evidentním cílem vyhnout se správně právnímu postihu poukazem na zánik subjektu. Nejvyšší správní soud²³ v této souvislosti uvedl, že „i v takovémto případě ale lze uplatnit ... zásadu zakazující obcházení a zneužívání zákona: *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud* (cokoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo být dosaženo, je zakázáno také). Není tedy přípustné, aby se subjekt porušující normy ... práva mohl vyhnout sankčnímu postihu účelovým právním úkonem (zde zánikem obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem, přičemž se stále jednalo o tutéž ekonomickou entitu): takový postup je zneužitím práva, neboť obchází účel zákona ... Ve vymezeném období proto bylo – byť jen za určitých restriktivně vymezených podmínek – možné povolat soutěžitele k odpovědnosti i v případě jeho zániku bez likvidace, a to postihem jeho právního nástupce.“. Je ovšem věcí správního orgánu prokázat, že šlo o účelové jednání a ve svém důsledku o zneužití práva. V daném ohledu se jedná o druhý případ, kdy judikatura vychází z konceptu zneužití práva. První z nich byl přiblížen v souvislosti s problematikou zástupců ze zahraničí. Zde právní úprava není a řešení tak nabízí pouze judikatura. Oproti tomu v případě tzv. přeměn zákonodárce reagoval na závěry judikatury poměrně pružně, jak je uvedeno níže.

Na ryze praktický problém přeměn výslovně reagoval zákonodárce tím, že novelizoval příslušné zvláštní zákony (srov. § 21a odst. 4²⁴ a § 22b odst. 6²⁵ a 7²⁶ zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 – 479, publikovaný pod č. 2295/2011 Sb. NSS.

²⁴ Podle tohoto ustanovení „pokud právnická osoba, která je podezřelá z uzavření zakázané dohody, zneužití dominantního postavení nebo nedovoleného uskutečňování spojení zanikne, vede se řízení podle tohoto zákona s jejími právními nástupci.“.

²⁵ Podle něj „odpovědnost za správní delikt právnické osoby, která zanikla, přechází na jejího právního nástupce. Má-li zaniklá právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za správní delikt každý z nich. Při výměře pokuty se přihlédne též k tomu, v jakém rozsahu přešly na právního nástupce výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného správního deliktu, a k tomu, pokračuje-li některý z právních nástupců v činnosti, při které byl správní delikt spáchán.“.

²⁶ Podle tohoto ustanovení „zanikla-li právnická osoba, která správní delikt spáchala, až po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž jí byla za tento správní

soutěže, ve znění pozdějších předpisů). V daném směru dokonce správní trestání a jeho judikatura inspirovala zákonodárce při tvorbě zákona 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.²⁷ Tato oblast představuje případ, kdy judikatura byla nucena reagovat na absenci právní úpravy, přičemž zákonodárce si tohoto nedostatku byl vědom a posléze, a to shodně se zaujatými závěry, tuto otázku výslovně legislativně upravil.

Závěr

V tomto příspěvku jsem se zabýval fenoménem judikatury, a to v oblasti správního trestání. Věnoval jsem se otázkám, kdy judikatura působí jako interpetační a aplikační vodítko, v němž představuje reakci na konkrétní skutkový a právní stav. Vedle toho jsem poukázal na případy, kdy judikatura funguje jako nástroj dotváření práva a vyplňování mezer v právu. To jsem demonstroval na konkrétních judikátech. Mým záměrem bylo, a to i na základě rozboru judikatury, poukázat na některá problematická místa právní úpravy správního trestání. Na ně by podle mého názoru měl zákonodárce určitým způsobem reagovat, přičemž takovou příležitostí je právě probíhající reforma správního trestání.

Literature:

- Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní. Významný prvek veřejné správy. Veřejná správa, čtrnáctideník vlády ČR, Praha, Ministerstvo vnitra., 2012, no. 16, s. 20 - 21. ISSN 1213-6581
- Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví, Praha, C. H. Beck., 2012, no. 11, s. 381 - 385. ISSN 1210-6410
- Večeřa, M. a kol.: Teória práva. 2. rozšířené a doplněné vydání. Bratislava: EUROKODEX, 2008, s. 77 a 98. ISBN 9788089363216
- Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 33.

Contact – email

Lukas.Potesil@law.muni.cz

delikt uložena pokuta, přechází povinnost tuto pokutu zaplatit na právního nástupce zaniklé právnické osoby. Je-li právních nástupců více, odpovídají za zaplacení pokuty společně a nerozdílně.“

²⁷ K tomu blíže srov. § 10 uvedeného zákona.

PÔSOBNOSŤ ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V OBLASTI UKLADANIA SANKCII ZA PORUŠOVANIE PRÁVNÝCH POVINNOSTÍ.

MARIÁN ŠEVČÍK

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstract in original language

Analýza právnej úpravy ukladania sankcií podľa súčasnej právnej úpravy a návrhy "de lege ferenda".

Key words in original language

Obec, vyšší územný celok, sankcia

Abstract

Analysis of legislation on imposing sanctions according to de lege lata and de lege ferenda.

Key words

Municipality, self-governed region, sanction

V Právnom poriadku Slovenskej republiky vývoj postavenia organov územnej samosprávy prešiel osobitným procesom, ktorého počiatky siahajú do obdobia spoločného štátu Čechov a Slovákov. Jedna sa o vývoj, ktorého začiatky sú v budovaní duálnej sústavy organov miestnej statnej správy, keď na troškách sústavy národných výborov vznikala nová sústava organov územnej samosprávy, a to na základe zákona o obecnom zriadení (zak. č. 369/ 1990 Zb.), a následné z hľadiska časovej postupnosti na základe Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon c. 460/1990 Zb.), ktorá bola prijatá ešte v čase jestvovania spoločného štátu, keď ústavný zak. c. 143/1968 Zb., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava CSSR z roku 1960 (ústavný zak. c. 100/1960 Zb.).

Ústava Slovenskej republiky vo svojej štvrtej hlave nazvanej Územná samospráva konkrétne v čl. 64 - 71 upravuje vymedzenie organov územnej samosprávy tak, že v čl. 64 ods. 1, prvá veta uvádza, že základom územnej samosprávy je obec. Zároveň v druhej vete tohto istého ústavného článku je v ústave taxatívne uvedený výpočet prvkov územnej samosprávy tak, že vypočítava vyčerpávajúcim spôsobom subjekty územnej samosprávy . Znenie tohto ustanovenia slovenskej ústavy výpočet týchto subjektov ako právnických osôb uvádza takto : „Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok".

Z uvedeného teda vyplýva, že územnú samosprávu na základe vyššie cit. ústavného článku tvoria dva základné piliere:

- obec,
- vyšší územný celok (ďalej len „VUC“).

Ústavná úprava v tomto taxatívnom výpočte subjektov územnej samosprávy ide ďalej, keď zároveň ústavnú úpravu doplna aj vymedzením pôsobnosti pre tieto subjekty územnej samosprávy ako konkrétnych nositeľov práv a povinností voči osobám, ktoré v konaní pred nimi si uplatňujú svoje práva a právom chránené záujmy v rozhodovacej činnosti týchto orgánov, ktoré sú právnickými osobami podľa verejného práva.

Z uvedeného vyplýva, že obce majú zverenú originálnu kompetenciu v správe vecí verejných na komunálnej úrovni, pričom zo znenia ústavnej úpravy vyplýva, že na ich výkon nie je potrebná žiadna ďalšia právna úprava. V roku 2003 vo vývoji územnej samosprávy nastal ďalší posun, keď na základe zák. č. 513 / 2003 Z.z., keď touto zákonnou úpravou bol novelizovaný zák. č. 222/1996 Z. z. o orgánoch miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bola rozšírená pôsobnosť základného článku územnej samosprávy, keď boli zrušené s účinnosťou od 01.01.2004 okresné úrady a zúžená pôsobnosť krajských úradov. Na obce takto prešli kompetencie okresných úradov, konkrétne 17 kompetencia v rozhodovacej činnosti bývalých okresných úradov. Z ústavného hľadiska sa jedna o prenesenú kompetenciu na obce a mesta, ale obce v týchto veciach rozhodujú v mene štátu, teda Slovenskej republiky.

Určitú osobitosť pri prenesenom výkone miestnej statnej správy predstavujú dve najväčšie slovenské obce mesto Bratislava ako hlavne mesto Slovenskej republiky a mesto Košice. Na tieto obce sa zákon o obecnom zriadení neaplikuje z dôvodu, že je tu osobitná právna úprava o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (zák. SNR č. 377/ 1990 Zb. v znení neskorších predpisov a osobitná právna úprava o meste Košice (zák. SNR č. 401 / 1990 Zb.).

Z tejto osobitej právnej úpravy vyplýva, že právnickými osobami ako nositeľmi práv a povinností v územnej samospráve sú :

- hlavne mesto slovenskej republiky Bratislava,
- mestské časti hlavného mesta Slovenskej republiky, ktorých je 17,
- mesto Košice,
- mestské časti mesta Košice, ktorých je 9.

Vývoj v súlade s ústavným článkom c. 64 druhej vety pokračoval ďalej, kedy v súlade s týmto ústavným vymedzením okruhu osôb tvoriacich územnú samosprávu bola prijatá osobitná Právna úprava o vyšších územných celkoch (samosprávnych krajoch) prijatím zákona

c. 302 / 2001 Z.z. Na tomto mieste sa žiada pripomenúť významnú skutočnosť. Na december roka 2001 boli vyhlásené prvé voľby do VUC ešte 3. vládou, ktorej predsedal Vladimír Mečiar. Novo nastupujúca vládna koalícia termín vyhlásených volieb zrušila, pričom nastal kuriózný stav, že orgány územnej samosprávy, ktorým ex lege skončil mandát, na základe právnej úpravy, ktorou sa vyhlásili následné rozhodnutím predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len NR SR) sa predĺžila ich doba funkčnej a časovej pôsobnosti bez vôle občanov patriacich k jednotlivým obciam.

Ako už bolo vyššie uvedené kreovaním VUC sa naplnil rámec čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o prenose pôsobnosti kompetencií z miestnej statnej správy na obce. Je možné poznamenať, že obce takto pôsobia v dvoch právnych režimoch - v právnom režime svojej originálnej pôsobnosti a, v ktorej okrem kontroly prostredníctvom kontrolných mechanizmov podľa zákona o obecnom zriadení inej kontroly niet a v prenesenej kompetencii, ktorej zákonnosť výkonu kontroluje Vlada Slovenskej republiky.

Zároveň je potrebné už na tomto mieste uviesť, že prijatím zákona c. 302/2001 Z.z. a najmä zak. c. 513/2003 Z.z. samotná Vlada Slovenskej republiky nepostupovala dôsledne pri vytváraní právnych záruk pre účastníkov konania pred obcami a mestami vo veciach preneseného výkonu pôsobnosti z orgánov miestnej statnej správy.

Nedôslednosť sa prejavila v tom, že, Vláda Slovenskej republiky zaviedla mechanizmus riadenia a teda aj následnej kontroly prostredníctvom smerníc vydávaných ústrednými a inými ústrednými orgánmi statnej správy, keď zároveň stanovila, že tieto smernice budú publikované vo Vestníku Vlády Slovenskej republiky. Nevytvorila obciam a mestám Právne a materiálne podmienky pre nerušený výkon správy vecí verejných tejto skupine pôsobnosti orgánov územnej samosprávy. Okrem toho sa dôsledne nedržala ústavného rámca na rozsah a právnu kvalitu prenesených kompetencií. Navyše umožnila mestám a obciam čerpať finančné prostriedky napr. z cestnej dane na plnenie úloh v oblasti školstva a zdravotníctva, čím otvárala ďalší priestor pre disproporcie v rozvoji územnej samosprávy. Vláda SR dala VUC priestor k tomu, aby si podľa vlastných podmienok vydávaním všeobecné záväzných podmienok v rámci zákonnej úpravy o cestnej dani (ďalej len VZN VUC), aby si určovali výšku daňového zaťaženia pre vlastníkov osobných a iných motorových vozidiel. Výsledkom tohto riešenia bolo to, že občania a podnikateľské subjekty prehlasovali motorové vozidlá, ktoré podliehali dani z motorových vozidiel do tých VUC, kde bola táto daň pre nich výhodnejšia. Zo strany štátu nebol včas uskutočnený transfer finančných prostriedkov z podielových daní, aby si mohli včas vykryť platby aj za prenesený výkon pôsobnosti. Transfer pôsobnosti nebol riadne uskutočnený v oblasti zdravotníctva po zrušení okresných úradov. Konkrétne predmetom prenosu nebol inštitút okresného lekára, čo malo za následok, že VUC:

a.) na ktoré bol uskutočnený prenos tejto pôsobnosti neprevzal do svojich zamestnaneckých stavov všetkých pracovníkov z odboru zdravotníctva, a

b.) funkcia okresného lekára nebola ani z hľadiska jeho pôsobnosti zabezpečená.

Aj v dôsledku vyššie uvedených nedôsledností či pochybení bolo nutne pristúpiť ku korekcii platnej právnej úpravy. Jedným z korekčných opatrení je Nález Ústavného sudu Slovenskej republiky, ktorý vyhlásil, že riadenie územnej samosprávy na základe smerníc nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, nakoľko Ústava Slovenskej republiky v čl. 123 jednoznačne stanovuje, že :

1. ukladať práva a povinnosti organom verejnej správy, účastníkom konania pred týmito organmi, teda aj pred organmi územnej samosprávy je možné len na základe zákona a v súlade so zákonom,

2. ministerstva a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecné záväzné predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecné záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Územná samospráva teda vykonávala rozhodovaciu činnosť v právnom prostredí, ktoré vykazovalo vyššie uvedené nedostatky. Vydávala konkrétne rozhodnutia, pričom je zároveň pri ich vydávaní zaviazaná k riadnemu naplneniu právnych povinností jednak z :

- z platného znenia Ústavy Slovenskej republiky,

- zo všeobecných záväzných predpisov, ktoré neodporujú Ústave slovenskej republiky,

- z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a stali sa súčasťou právneho poriadku postupom podľa pravidiel uvedených v Ústave Slovenskej republiky. Medzi touto skupinou prameňov pravá osobitne miesto patri Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (čl. VI. ods. 2), nakoľko aj ústavná úprava jednoznačne stanovuje, že ak rozsah ľudských práv a slobôd, ktoré sú uvedené v medzinárodnej zmluve je väčší ako je tomu vo vnútroštátnej právnej úprave, tak medzinárodná právna úprava má prednosť pri aplikácii tejto právnej úpravy.

Z uvedeného teda vyplýva, že územná samospráva je pri správnom trestaní ako konkrétnom výsledku ukladania sankcií za porušenie právnych povinností povinná zabezpečiť:

- riadne zistenie skutkového stavu,

- zistiť spoľahlivo skutkový stav tak, aby nedošlo k porušeniu práv a pravom chránených záujmov účastníkov konania,

- právo na spravodlivý proces,
- prejednať vec hospodárne a bez zbytočných priet'ahov
- účastníkom konania zabezpečiť právo na inú právnu ochranu (per analogiam právo na súdnu ochranu). Vyššie uvedené postuláty sú naplnením dikcie ústavnej úpravy z čl. 1 ods. 1, že Slovenská republika je právny štát. Z uvedeného je možné vyvodit', že tato ústavná požiadavka je neopomenuteľnou požiadavkou trvalého charakteru aj na rozhodovaciu činnosť organov územnej samosprávy.

Ukladanie sankcií za neplnenie rozhodnutí aj organov územnej samosprávy tvorí integrálnu súčasť ich rozhodovania za porušenie právnych povinností. V tejto súvislosti sa pri naplňaní vyššie uvedených ústavných garancií stretávame s mnohými otvorenými otázkami. Vypuklejšie sa to prejavuje u tzv. malých obcí (obce do 300 obyvateľov), ktoré nemajú vytvorené k týmto požiadavkám ani materiálne a ani personálne podmienky.

Za súčasného stavu, keď Programové vyhlásenie Vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2012 - 2016 obsahuje predsavzatie, že sa zrušia krajské úrady, odvolacie konanie sa dostáva do inej polohy. Je tým konkrétne ohrozenie jednej z významných zásad správneho konania. ktorou je rýchlosť a hospodárnosť konania. Nesporne s tým súvisí aj riziko, že vznikne stav ohrozenia právnej istoty v postavení účastníkov konania.

Ústredne orgány sa takto môžu dostať do stavu preťaženia. Návrh, ako ho v súčasnosti poznáme v navrhovanej úprave, že by odvolacie konanie sa malo uskutočniť na pôde obvodných úradov sídla kraja naráža na mnohé ďalšie riziká. Napr. vznesenie námietky predpojatosti a s ňou súvisiaca otázka kto ju bude riešiť, ďalej vedúci takéhoto obvodného úradu bude mať postavenie sui generis už pri svojom ustanovení za prednostu obvodného úradu, keď bude vedúcim obvodného úradu a zároveň aj vedúcim obvodného úradu pre odvolacie konanie a bude mať toto postavenie, keď odvolanie bude smerovať proti rozhodnutiu obvodného úradu, ktorý pôsobí v sídle kraja.

Pri ukladaní sankcií je aj naďalej otvorená otázka, koho budú uložené sankcie pojmom a ako bude riešená otázka záujmu územnej samosprávy na ukladaní sankcií, keď uloženie sankcií ma vymáhať, odviesť na účet inej osoby. Mame tu konkrétny poznatok z minulosti, z čias pôsobenia okresných úradov. Okresné úrady ukladali a vymáhali sankcie, a zároveň ich odvádzali obciam, pričom na vlastnú sankčnú činnosť nemali dostatočné kapacity a personálne vybavenie. Okresné úrady tuto problematiku riešili tak, že najprv riešili veci, ktoré im zákon priami uložil, a až následné veci, na ktoré čakali obce.

Doposiaľ nie je uspokojivo riešená otázka hlavných kontrolórov. Získali síce silnejšie postavenie v porovnaní právnu úpravou, keď bol prijatý zákon o obecnom zriadení, či zákon o VUC, predĺžilo sa im funkčné obdobie na 6 rokov, ale v konečnom dôsledku sú závislí

na vôli obecných zastupiteľstiev. Za súčasného právneho stavu nemajú žiadnu právnu ochranu pred svojvôľou zastupiteľstiev. Dokazujú to mnohé prípady ich odvolaní, ako aj prebiehajúce súdne procesy.

Záverom je možné uviesť, že pôsobnosť organov územnej samosprávy pri ukladaní sankcií v súčasnej právnej úprave nemá vnútornú previazanosť, a to ani z hľadiska ich efektívneho pôsobenia, pričom úplne vykazujeme absenciu nevyhnutnej miery zovšeobecnenia, aby princípy správneho konania mali integrujúci zmysel a význam i z hľadiska zákonnosti pri ukladaní sankcií a ich reálneho vymáhania v bežnom občianskom živote.

Literature:

Contact – email
ria.sev@post.sk

SANKČNÍ PRÁVOMOC OBCÍ

JIŘÍ VENCLÍČEK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá věcnou působností obcí k projednávání správních deliktů v souvislosti s problematikou koncepce správního trestání. V první části jsou nastíněna teoretická východiska problému, v dalších částech je to historický vývoj a současná právní úprava z hlediska formálního pojetí veřejné správy. Na závěr jsou uvedeny vlastní úvahy de lege ferenda, které navazují na zjištěné poznatky.

Key words in original language

Veřejná správa, správní věda, správní trestání, místní samospráva, věcná působnost, orgány obcí

Abstract

Paper deals with material competence of municipalities to deal with administrative offences in relations to concept of the administrative offences. The first part outlines the theoretical base of the problem. In other parts paper deals with the historical development and current legislation of administrative offenses from the view of formal concept of public administration. Finally the paper contains own discretion on this topic.

Key words

Public administration, administrative science, administrative punishment, local self-government, material competence, public bodies

V tomto příspěvku bych se chtěl zabývat problémem sankční pravomoci obcí v organizačním smyslu veřejné správy. Sankční pravomoc je výrazem problematiky správních deliktů, kterým v současném českém právním řádu chybí určitá jednotná koncepce. To se mimo jiné projevuje v tom, jak jsou do správního trestání zapojovány obce v přenesené a v samostatné působnosti.

Domnívám se, že úprava věcné působnosti ke správnímu trestání musí být postavena nejen na respektování požadavků správního trestání, ale také požadavků a koncepce výkonu místní správy, respektive samosprávy.

V tomto příspěvku bych se tedy rád věnoval převážně problematice věcné působnosti obcí k projednávání správních deliktů, při tom však nelze opomenout některé související otázky. Nejprve bych nastínil názory správní vědy na oblast správního trestání, historický vývoj v oblasti věcné působnosti, současnou právní úpravu a na závěr vlastní úvahy de lege ferenda.

1. Správní věda a správní trestání v organizačním smyslu

Na prvním místě je nejspíše třeba rozebrat samotný pojem správní právo trestní. Jak upozorňuje prof. Průcha, tak správněprávní odpovědnost nemá vždy pouze trestní charakter a tak je tento název částečně zavádějící. Správní odpovědnost dokonce nechrání pouze normy správního práva, ale také normy jiných právních odvětví, které se však uplatňují v souvislosti s výkonem veřejné správy a jejich realizace je tedy součástí jejího bezporuchového chodu. Naopak, v případech, kdy jsou normy správního práva chráněny právními normami jiných právních odvětví, tak nejde o správněprávní odpovědnost.¹

V dalších částech této práce bych se chtěl věnovat právě té podmnožině správněprávní odpovědnosti, kterou lze charakterizovat prostřednictvím její trestní povahy. O jaké správní delikty se tedy jedná?

Myslím, že v této souvislosti je třeba vycházet z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který vytvořil třístupňový test pro určení tzv. „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, bez ohledu na to, v jakém právním odvětví je odpovědnostní norma vyjádřena.²

První, podpůrný, stupeň zkoumá vnitrostátní klasifikaci odpovědnostní normy. Druhý stupeň se zabývá povahou obvinění a konečně, třetí stupeň zkoumá povahu a přísnost hrozící sankce.³ Mám za to, že takto definovaným „trestním obviněním“ lze vymezit výše uvedenou správněprávní odpovědnost trestního charakteru.

Často se objevuje otázka, zda by některé správní normy trestního charakteru neměly náležet do věcné působnosti soudů, na místo působnosti správních orgánů. Jedná se tedy o teoretický kompetenční spor mezi soudy a správními orgány, který v podstatě utváří tři různé modely, na něž upozorňuje například dr. Prášková.

Ve francouzském modelu patří správní delikty trestního charakteru plně do oblasti trestního práva. V německém modelu existuje zákon o přestupcích, který je speciálním předpisem vůči trestnímu řádu. Tyto přestupky jsou projednávány správními orgány.⁴ Nicméně správní právo trestní je zde vnímáno jako:

¹ PRŮCHA, Petr. *K reformě správního trestání*. Právník, Praha: Academia, roč. 137, č. 12s, 1998, s. 1031

² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, Lauko v. Slovensko, ze dne 2. 9. 1998

³ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, ze dne 25. 10. 2011

⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *K některým otázkám reformy správního trestání*. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, s. 6.

„ideová součást práva trestního a institucionální součást práva správního“.⁵

V České republice se uplatňuje třetí, rakouský model, podle kterého lze chápat správní delikty trestního charakteru jako plnou součást správního práva.⁶

V rámci českého modelu je tedy otázka věcné působnosti k projednávání správních deliktů trestní povahy nejnaléhavější. Správní věda vymezila řadu kritérií, kterými by bylo možné rozhodnout o tom, zda má být správní delikt trestní povahy zařazen do správního nebo trestního práva. Doc. Mates mezi těmito kritérii uvádí například materiální stránku deliktu, způsob formulace skutkové podstaty apod. Další, podle mého názoru nejvýraznější, z třídících kritérií spočívá v charakteru objektu, který je odpovědnostní normou chráněn. Objektem skutkových podstat správních deliktů by totiž měl být především zájem na bezporuchovém chodu veřejné správy.⁷

V důsledku historického vývoje správního trestání však nedochází k výraznějšímu respektování žádného z těchto třídících kritérií. To se projevuje v případech skutkových podstat, které příliš nesouvisí s výkonem veřejné správy, jako spíše s obecnými společenskými hodnotami. Jako příklad mohou posloužit přestupky proti majetku či občanskému soužití.⁸

Jak uzavírá doc. Mates, v současném českém právním řádu neexistuje pevné rozlišení mezi soudními a správními delikty a je nutno spoléhat výlučně na pozitivně právní úpravu.⁹ Ostatně v rámci úvah k zamýšlené rekodifikaci trestního práva a správního práva trestního, na přelomu našeho století, padl také požadavek na to, aby byla část přestupků vyňata ze správního práva a zařazena do práva trestního.¹⁰

Lze však rozlišit i takové delikty trestního charakteru, které lze koncepčně řadit do odvětví správního práva. Z povahy věci je zřejmé, že věcnou působnost k projednávání těchto deliktů musí mít některý z

⁵ Pozn. O možnosti takového pojmání píše doc. Mikule (MIKULE, Vladimír. *Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání*. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, s. 5)

⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *K některým otázkám reformy správního trestání*. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, s. 6.

⁷ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 21.

⁸ KUBĚNKA, Jan. *K návrhu věcného záměru zákona o správním trestání*. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, s. 14

⁹ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 25

¹⁰ KUBĚNKA, Jan. *K návrhu věcného záměru zákona o správním trestání*. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, s. 14

vykonavatelů veřejné správy. Vzniká tedy další otázka, jaká kritéria by měl tento subjekt naplňovat?

Jak již bylo uvedeno, požadavky plynoucí z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech je nutné aplikovat také na správní delikty trestního charakteru, respektive tzv. „trestní obvinění“. Jednou z podmínek spravedlivého procesu je nestrannost a nezávislost rozhodujícího orgánu. Těchto podmínek nemusí být nutně dosaženo hned v prvním stupni řízení, ale postačí, pokud to bude splněno alespoň u přezkumného orgánu, který je oprávněn rozhodovat o věci v plné jurisdikci.¹¹

Na vykonavatele veřejné správy, kteří jsou věcně příslušní k řízení o správních deliktech trestní povahy, tedy nejsou kladeny příliš náročné požadavky. To platí především s ohledem na skutečnost, že požadavek nestrannosti a nezávislosti může být naplněn v rámci plné jurisdikce soudního přezkumu.

Teoretický problém zřejmě nevzniká ani v tom, zda může být věcná působnost k projednávání správních deliktů svěřena vykonavatelům státní správy nebo samosprávy. V rámci obou dochází k výkonu mocensky-ochranné funkce. Je však třeba respektovat, že samospráva spravuje své vlastní záležitosti veřejnoprávního charakteru, k čemuž má ústavní právo vyjádřené v čl. 8 Ústavy ČR.¹²

Z tohoto hlediska je potřeba zkoumat charakter vykonavatelů veřejné správy a povahu jednotlivých správních deliktů. Pokud je věcná působnost k projednávání správního deliktu svěřena do působnosti vykonavatele státní správy nebo samosprávy, tak se domnívám, že by to na jedné straně mělo odpovídat materii svěřené tomuto vykonavateli a na druhou stranu by měl být samosprávný nebo státně správní charakter vyjádřen v procedurálních a organizačních aspektech této činnosti.

Mám za to, že výše uvedené platí o to více v prostředí spojeného modelu místní veřejné správy, kde se v rámci místních a územně samosprávných celků střetává samospráva se státní správou. Obce a jejich orgány jsou věcně působné k projednávání řady správních deliktů a mísení různých samosprávných a státně správních prvků činí tuto problematiku značně nepřehlednou. To však nemusí být důsledek spojeného modelu místní veřejné správy, jako spíše rozvolněného zákonodárství v této oblasti.

2. K historii správního trestání v organizačním smyslu

¹¹ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 34

¹² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. Vyd. 7. Brno: Doplněk, 2007. S. 65

V roce 1803 došlo v našich zemích k rozdělení soudních a správních přestupků. Přestupky byly vedle zločinů a přečinů součástí trestných činů, chyběl jim důsledný právní základ a vědecky podložená rozlišovací kritéria.¹³ Zatímco soudní přestupky, jak již vyplývá z názvu, patřily do působnosti soudů, tak správní přestupky byly zařazeny do působnosti okresních úřadů, magistrátů či zeměpanských policejních úřadů, tedy správních orgánů, které v pozdější dvoukolejné struktuře vykonávaly státní správu.¹⁴

Působnost k vydávání vlastních právních předpisů a projednávání souvisejících správních deliktů měly na základě obecního zřízení z roku 1863 ve Slezsku a z roku 1864 v Čechách a na Moravě, ve věcech místní policie také obce v samostatné působnosti. Obecní výbory vydávaly nařízení a mohly sankcionovat jejich porušení peněžitou pokutou, nebo odnětím svobody nejvýše na dobu 48 hodin.¹⁵ Jistě není bez zajímavosti, že komentář k obecnímu zřízení v Čechách z roku 1900 uvádí:

„Obci se poskytuje na základě § 35 právo vydávati různé policejní nařízení (tedy zákonodárství ve věcech policejních), avšak naše obce nechtějí tomu rozuměti.“¹⁶

Od vzniku správního trestání provází tuto oblast problém značné roztržičnosti a absence obecně uznaného vědeckého zdůvodnění. Například prof. Jiří Pražák předvídal správním deliktům brzký zánik.¹⁷ To se však nestalo a stávající úprava byla upevněna ústavním zákonem č. 121/1920 Sb., který v § 95 odst. 1 stanoví:

“Soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo

¹³ MIKULE, Vladimír. *Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, S. 2

¹⁴ SCHELLE, Karel, et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. S. 43; MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 3-4.

¹⁵ PODOLÁK, Josef. *Zřízení obecní a řád volební v obcích*. Pardubice, 1900. [online] Kramerius [cit. 11. 11. 2012]. Dostupný z: <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowMonograph.do?id=26759>

¹⁶ PODOLÁK, Josef. *Zřízení obecní a řád volební v obcích*. Pardubice, 1900. [online] Kramerius [cit. 11. 11. 2012]. Dostupný z: <http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowMonograph.do?id=26759>

¹⁷ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 4

pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.“¹⁸

Snaha reformovat správní trestání v hmotněprávním i procesním smyslu se v minulosti objevila již mnohokrát. Málokterý z těchto pokusů byl však výrazněji úspěšný a docházelo tak spíše k dílčím proměnám. Například ve třicátých letech dvacátého století si právní praxe vyžádala vznik správní odpovědnosti právnických osob. K chystané komplexní reformě správního trestání z roku 1937 však nakonec nedošlo.¹⁹

Velká změna správního trestání se tedy prosadila až po únorovém převratu, kdy byl vydán trestní zákon správní a trestní řád správní.²⁰ Projednávání správních deliktů bylo v této době svěřeno okresním národním výborům. Celkově se však jednalo o právní úpravu, která měla přinést spíše než koncepční řešení problému, možnost svévolného trestání. Skutečné snahy o sjednocení správních deliktů byly nadále neúspěšné a situace se v padesátých letech komplikuje živelným vznikem takzvaných jiných správních deliktů.²¹

Ke zmírnění zákonů o správním trestání z padesátých let došlo až na začátku let šedesátých zákonem o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.²² Nicméně ve stejném roce se fakticky prohloubila teoretická zmatenost správních deliktů, když zákon o místních lidových soudech stanovil, že v místech, kde nejsou zřízeny místní lidové soudy, rozhodují o proviněních národní výbory.²³

Zákon o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku byl derogován teprve dosud účinným zákonem o přestupcích z roku 1990.²⁴ Ani tomuto zákonu se však nepodařilo vyřešit četné problémy, které se nashromáždili v průběhu téměř dvoustletého vývoje v dané oblasti. Pro správní trestání je tak nadále aktuální otázka kategorizace deliktů trestní povahy do trestního a správního

¹⁸ § 95 zák. č. 121/1920 Sb., Ústavní zákon, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 9

²⁰ Zák. č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, ve znění pozdějších předpisů; zák. č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním, ve znění pozdějších předpisů

²¹ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 10

²² Zák. č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění pozdějších předpisů

²³ Zák. č. 38/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění pozdějších předpisů

²⁴ MATES, Pavel; et al. *Základy správního práva trestního*. Vyd. 4. Praha: C.H.Beck, 2008. S. 11

odvětví. Kromě toho se však v podmínkách obnovené samosprávy a spojeného modelu místní správy, objevuje otázka kategorizace správních deliktů do oblasti samostatné a přenesené působnosti.

3. Současná právní úprava správního trestání v organizačním smyslu

V základních rysech lze rozdělovat správní delikty na přestupky, které představují nejvíce ucelenou úpravu v oblasti správního trestání, dále na jiné správní delikty, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty.²⁵ Poslední dvě jmenované skupiny nechávám pro účely této práce stranou. Odlišení přestupků od ostatních správních deliktů je díky ustanovení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích poměrně jednoznačné.²⁶ To je důležité zejména proto, že procesní režimy těchto správních deliktů se v mnohém odlišují.

3.1. Jiné správní delikty

Věcná a funkční působnost správních orgánů k projednávání jiných správních deliktů je poměrně jednoznačná. Sankční právní normy, které se vztahují na jiné správní delikty, totiž zpravidla určují, který správní orgán je příslušný k jejich projednání. Ze znění ustanovení § 8 zákona o obcích při tom vyplývá jednoznačný způsob rozlišení samostatné a přenesené působnosti. Není-li určeno jinak, jedná se o samostatnou působnost.²⁷ To znamená, že nelze mít pochyb o tom, v jaké působnosti a tedy jakým způsobem má být jiný správní delikt projednán. To může mít zásadní procesní důsledky. Tak například pro řízení o jiných správních deliktech v oblasti samostatné i přenesené působnosti se použije správní řád, nicméně v případě deliktů projednávaných v samostatné působnosti nelze v rozhodnutí o odvolání změnit původní rozhodnutí.²⁸

Příkladem jiných správních deliktů mohou být ty, které jsou vyjádřeny v § 54 a 55 zákona o lesích, kde je současně určeno, že řízení o těchto deliktech provede orgán státní správy lesů. Tyto orgány jsou pak blíže určeny v § 47 zákona o lesích a vzhledem k tomu, že jde mimo jiné o obecní úřad obce s rozšířenou působností a krajský úřad, tak § 58a téhož zákona upřesňuje, že se jedná o výkon přenesené působnosti.²⁹

²⁵ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo – obecná část*. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 454

²⁶ Pozn.: Přestupkem se označuje: *“zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo v jiném zákoně nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin“* (§ 2 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů)

²⁷ § 8 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ § 90 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ § 47, 54, 55 a 58a zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

Jiné správní delikty, které jsou projednávány v samostatné působnosti obce, uvádí ustanovení § 58 zákona o obcích. Toto ustanovení vytváří mimo jiné základ pro sankční pravomoc obce za porušení povinností uložených obecně závaznou vyhláškou, podnikající fyzickou anebo právnickou osobou.³⁰ Tím se vytváří poměrně široký prostor pro správní trestání v samostatné působnosti.

V době účinnosti staršího zákona o místním referendu se uvažovalo také o tom, že jiným správním deliktem projednávaným v samostatné působnosti by mohl být opakovaný podpis návrhu na konání referenda.³¹ Totiž, tento správní delikt nebyl výslovně označen za přestupek a odkaz na použití zákona o přestupcích byl proveden pouze nezávaznou formou poznámky pod čarou. Krom toho žádné ustanovení zákona nestanovilo, že by se jednalo o výkon přenesené působnosti. Jediné ustanovení, které však pouze naznačovalo použití zákona o přestupcích, stanovilo, že se použije zvláštní zákon.³² V současnosti platný a účinný zákon o místním referendu však tyto správní delikty výslovně označuje za přestupky, čímž je zařazuje do výkonu přenesené působnosti.³³

Věcnou příslušnost k projednávání jiných správních deliktů v samostatné působnosti má rada obce, která ji může částečně nebo v plné míře přenést na odbor obecního úřadu.³⁴ Statutární město může přenést působnost uvedenou v § 58 zákona o obcích na městské obvody a části.³⁵

V rámci řízení o jiných správních deliktech v přenesené působnosti lze na základě znění zákona o obcích předpokládat, že věcnou působnost bude vykonávat obecní úřad.³⁶

3.2. Přestupky

Věcná příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků je koncipována poměrně složitě. Ze zákona o přestupcích jasně vyplývá,

³⁰ § 58 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³¹ § 15 zák. č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

³² Neumannová Hana. *K některým problémům ukládání pokut za správní delikty územními samosprávnými celky v samostatné působnosti* [online]. 2008 [cit. 11. 11. 2012]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0027/konzult.html>

³³ § 95a zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ § 102 odst. 2 písm. k) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ § 131 odst. 1 písm. d) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ § 109 odst. 3 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

že se jedná o výkon státní správy a to také do jisté míry ovlivňuje věcnou působnost správních orgánů.

Ustanovení § 52 zákona o přestupcích vymezuje, které orgány mohou projednávat přestupky. Mohou to být obecní úřady či zvláštní orgány obcí, popřípadě jiné správní orgány, pokud to určuje jiný právní předpis.

Zákon o obcích stanoví, že obecní úřady vykonávají subsidiárně přenesenou působnost obce.³⁷ Nicméně rada obce je oprávněna zřídit komisi a starosta je oprávněn po projednání s ředitelem krajského úřadu na takovou komisi přenést výkon určité přenesené působnosti.³⁸ Tímto způsobem je tedy možné, aby komise rady obce projednávala přestupky. Vedle toho je však také možné, aby starosta zřídil k projednání přestupků komisi, jako zvláštní orgán obce.³⁹ Konkrétní požadavky na personální složení a odbornou způsobilost jsou pro oba typy komisí stanoveny v zákoně o přestupcích stejně. Komise musí být složena ze tří osob, z nichž předsedající má zvláštní odbornou způsobilost.⁴⁰

Ze zákona o obcích dále vyplývá, že zřizování komisí je fakultativní, a že je svěřené do samostatné působnosti obce.⁴¹ Jde tedy pouze o alternativu k rozhodování obecního úřadu, ve kterém může rozhodovat oprávněná úřední osoba se zvláštní způsobilostí.⁴² Vzhledem ke složení obecního úřadu, obzvláště v malých obcích, často nastává situace, kdy o přestupcích rozhoduje pouze starosta.⁴³

Někteří autoři vyjadřují pochybnosti o tom, zda je možné použít k provádění přestupkového řízení komisi rady obce, když zákon o přestupcích, jako speciální právní předpis, uvádí, že věcně působný orgán je obecní úřad nebo zvláštní orgán obce. Při tom komise rady obce není z hlediska systematického výkladu zákona o obcích zvláštním orgánem.⁴⁴ Tyto pochybnosti zmírňuje skutečnost, že v zákoně o přestupcích se objevuje zmínka o požadavcích na složení

³⁷ § 109 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 61 odst. 1 písm. a) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁸ § 102 odst. 1 písm. h), § 122 a § 103 odst. 4 písm. c) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁹ § 106 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ § 53 odst. 3 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ § 8 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴² ČERNÝ, J.; HORZINKOVÁ, E.; KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Praha: Linde, 2009. S. 39

⁴³ § 109 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ Pozn.: Srov. § 106 a 122 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

komise rady. Je tedy zjevné, že zákonodárce předpokládal využití této komise. Nicméně zmíněné ustanovení samo o sobě nezakládá věcnou působnost uvedeného orgánu, která je proto dovozována až teprve ze zákona o obcích.⁴⁵

Vedle zmíněných orgánů zákon umožňuje provádět přestupkové řízení i dalším správním orgánům, pokud to jiný právní předpis výslovně stanoví. Může se jednat o úřady práce na základě zákona o zaměstnanosti, katastrální úřady na základě katastrálního zákona a podobně.

Nicméně, tím právní úprava věcné působnosti zdaleka nekončí. Věcnou působnost v řízení o přestupcích totiž dále upřesňuje § 53 odst. 1 zákona o přestupcích, který již stanoví konkrétní skupiny přestupků, které projednávají obce jako takové. V této obecné podobě tedy lze uvažovat o působnosti obecního úřadu, komise jako zvláštního orgánu obce, popřípadě o působnosti komise rady v závislosti na interpretaci § 52 zákona o přestupcích.

První uvedená skupina zahrnuje přestupky proti pořádku ve státní správě, ve věcech, které jsou obcím svěřeny. Další skupiny přestupků, které projednávají obce, tentokrát už bez ohledu na to, zda vykonávají správu odpovídajícího úseku, jsou přestupky proti veřejnému pořádku, majetku, občanskému soužití a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Příslušnost k dalším přestupkům může vyplývat ze zvláštních předpisů. Půjde například o zákon na ochranu zvířat proti týrání nebo o zákon o ochraně přírody a krajiny.⁴⁶

Ustanovení § 53 zákona o přestupcích je však třeba vykládat v souvislosti s § 61 zákona o obcích, kde je stanoveno, že přenesená působnost v základním rozsahu je svěřena „orgánům obce“. Přenesenou působnost, v rozsahu pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu s rozšířenou působností, však vykonává výslovně „obecní úřad“. Z toho plyne, že ono uvedené, relativně široké, spektrum správních orgánů s teoretickou působností k provedení přestupkového řízení, lze uvažovat pouze v případě přestupků v základním rozsahu přenesené působnosti.

Zvlášť bych se chtěl zmínit o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, které jsou vyjádřeny v § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Přestože mají poměrně specifickou povahu tak je s nimi nakládáno tak, jako by se jednalo o jakýkoliv jiný přestupek. Na základě

⁴⁵ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER M. *Přestupkové právo*. Vyd. 16. Praha: Linde, 2009. S. 134; § 53 odst. 3 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů; § 103 odst. 4 písm. c) ve spojení s § 122 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů;

⁴⁶ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER M. *Přestupkové právo*. Vyd. 16. Praha: Linde, 2009. S. 137

uvedeného ustanovení je možné trestat porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje, kterého se dopustí fyzická osoba. Toto ustanovení v zásadě doplňuje oprávnění obce trestat jiné správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob za porušení stejných povinností, avšak s odlišným procesním i organizačním režimem.⁴⁷

Podle současného právního řádu a judikatury Ústavního soudu je oblast trestání vyhrazena zákonu a není tedy přípustné, aby obce vytvářely vlastní skutkové podstaty nebo tresty.⁴⁸ Nic jim však nebrání, aby v rámci svého ústavního zmocnění a zákonného rámce ukládaly povinnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích.⁴⁹

Další zvláštní ustanovení přestupkového zákona řeší otázku, který správní orgán má věcnou působnost k projednání těch přestupků, které na základě dosud uvedených pravidel nespádají do působnosti žádného správního orgánu. Tato zbytková kategorie je, dle § 53 odst. 2 zákona o přestupcích, svěřena obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. To v zásadě odpovídá zbytkové působnosti okresních úřadů před jejich zánikem ke dni 31. 12. 2002.⁵⁰ Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích i zákon o obcích v tomto případě hovoří výslovně o obecním úřadu, tak zřejmě nelze použít komisi rady ani komisi jako zvláštní orgán, ale právě jen uvedený obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Samostatně je pak pamatováno na hl. město Prahu a její městské části, které mají v tomto případě stejné postavení jako obce dle § 53 odst. 1 citovaného zákona. Zbytková působnost je pak svěřena úřadům městských částí podle Statutu hlavního města Prahy. Řešení působnosti k projednávání přestupků je třeba samostatně dovozovat také pro územně členěná statutární města. Úřad statutárního města vykonává působnost obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Orgány městských obvodů a částí vykonávají základní působnost, která je svěřena běžným obcím, včetně projednávání přestupků. To lze vztáhnout i na oblast projednávání správních deliktů ovšem v intencích konkrétního statutu města.⁵¹

Okruh subjektů, které projednávají přestupky, dále rozšiřuje ustanovení zákona o přestupcích o blokovém řízení. Kromě uvedených orgánů mohou přestupky v blokovém řízení projednávat také pověřené osoby, popřípadě orgány určené zákonem. Při tom sám zákon o přestupcích výslovně zmiňuje orgány policie ČR, státního

⁴⁷ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 8/1993, ze dne 5. 4. 1994

⁴⁹ Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007

⁵⁰ BŘEŇ, Jan, et al. *Obce 2008-2009*. Praha: ASPI, 2008. S. 695

⁵¹ § 139 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

odborného dozoru nad bezpečností práce, ochrany veřejného zdraví a obecní policii.⁵²

4. Úvahy de lege ferenda nad organizační stránkou správního trestání

Domnívám se, že správní trestání si v České republice dosud nenašlo místo, které by odpovídalo dlouhodobým poznatkům právní vědy. Absence určité koncepce v této oblasti se projevuje nejen v materiálním, ale také ve formálním smyslu veřejné správy.

V předchozí části jsem se pokusil vymezit základní pravidla, která určují věcnou působnost správních orgánů ke správnímu trestání. Při tom na úrovni obcí může dojít k realizaci některé z následujících variant. Správní delikt může projednávat obec v samostatné nebo přenesené působnosti. Pouze u přestupků je a priori postaveno na jisto, že jsou projednávány v přenesené působnosti. U takzvaných jiných správních deliktů je třeba v každé konkrétní věci zjistit, zda je zákon přenechává samostatné či přenesené působnosti obce.

V oblasti správního trestání je pozoruhodné, že v řadě případů je ponecháno na uvážení obce jaký zvolí pro projednávání správních deliktů konkrétní správní orgán. Tedy, zda pro projednávání přestupků, ke kterému dochází vždy v přenesené působnosti, zřídí v rámci samostatné působnosti komisi jako zvláštní orgán obce, popřípadě komisi rady obce nebo zda projednávání správních deliktů přenechá obecnímu úřadu. U určité skupiny přestupků však zákonodárce trvá pouze na jediném orgánu a to na obecním úřadu.

V případě jiných správních deliktů projednávaných v přenesené působnosti se nabízí působnost obecního úřadu,⁵³ která však může být přenesena na komisi rady.⁵⁴ U jiných správních deliktů projednávaných v samostatné působnosti lze provést správní řízení pouze radou obce nebo u obecního úřadu.

Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce respektuje nanejvýš to, zda orgán vykonává převážně samosprávnou či přenesenou působnost. Konkrétní výběr orgánu se však jeví spíše náhodný, což je zřejmě výsledek velkého množství novelizací zákona o přestupcích a vztahu speciality vůči zákonu o obcích. Na tomto místě bych také rád připomenul, že zákon o přestupcích v původním znění vymezoval věcnou působnost ještě vůči národním výborům, kde rozlišování samostatné a přenesené působnosti nepřicházelo v úvahu.⁵⁵

⁵² § 84 a n. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ § 109 odst. 3 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ § 103 odst. 4 písm. c) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ Zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v původním znění

Jakkoliv současný právní stav neumožňuje jiný způsob řešení, tak další nekoncepční prvek spatřuji v tom, že zákon o přestupcích vytváří skutkovou podstatu, jejímž účelem je chránit předpisy územně samosprávných celků vydávaných v samostatné působnosti. Tedy obec vytvoří v samostatné působnosti určitou povinnost. Sankční normu však stanoví zákon o přestupcích, který tak uplatnění správní odpovědnosti posouvá do přenesené působnosti. Samotný správní proces se pak odehrává u orgánu, který k tomu byl určen opět v samostatné působnosti.

Výše uvedené však platí pouze tehdy, pokud danou povinnost poruší nepodnikatelská fyzická osoba. Pokud se téhož porušení právní povinnosti dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, tak bude její delikt projednáván radou obce nebo obecním úřadem, tedy vždy pouze obligatorními orgány obce.⁵⁶ Samotné správní řízení o spáchaném deliktu proběhne v samostatné působnosti obce.

Je zřejmé, že sjednocení úpravy věcné působnosti pro projednávání správních deliktů nelze provést bez přehodnocení koncepce správních deliktů jako takových. Vzniká tak otázka, zda je opravdu nezbytné rozlišovat vedle přestupků také jiné správní delikty, respektive zda by nebylo vhodnější vytvořit jednu velkou, vnitřně diferencovanou skupinu přestupků, tak jak to již před časem navrhoval například prof. Průcha.⁵⁷

To by si pochopitelně vyžadovalo řadu úprav přestupkového práva. Mám za to, že nezbytným krokem by bylo vytvoření přestupkové odpovědnosti právnických osob a revize sankcí jednotlivých skutkových podstat. Dále také vyřešení otázky zavinění a mnoho dalšího. Kromě toho by také mohlo dojít k rozlišení skupiny přestupků projednávaných v přenesené působnosti a přestupků projednávaných v samostatné působnosti. To by byl pochopitelně radikální zásah do současné koncepce přestupků.

Domnívám se, že otázka tohoto rozdělení vypovídá o tom, jak jsou místní samosprávné jednotky vnímány v současné české společnosti. Po obnovení místní samosprávy panovala určitá nedůvěra k tomu, zda je možné na místní úrovni provádět náročnější správní činnosti. To lze doložit judikaturou Ústavního soudu, který po dlouhou dobu omezoval možnosti obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek a nakonec, zjednodušeně řečeno, v tzv. "Jirkovském nálezu" uznal, že obce konečně dospěly a zaslouží si své pravomoci.⁵⁸

⁵⁶ Pozn.: Rada obce sice nemusí vzniknout ve všech obcích, nicméně za splnění určitých podmínek o tom nelze rozhodnout jinak. (§ 100 odst. 3 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů)

⁵⁷ PRŮCHA, Petr. *K reformě správního trestání*. Právník, Praha: Academia, roč. 137, č. 12s, 1998, s. 1037

⁵⁸ Např. Nález Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 37/96, ze dne 18. 3. 1997 a pro časové srovnání i Nález Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 44/06, ze dne 5.

Rozhodně nechci polemizovat o tom, že trestání je především záležitostí státu, ani o tom, že vytváření skutkových podstat a sankcí správních deliktů trestního charakteru náleží zákonu. Nicméně mám za to, že dnešní obce lze považovat za natolik vyspělé, aby dokázaly samostatně stanovit legální povinnost, vytvořit odpovídající správní orgán a provést zákonné řízení ve věci správního deliktu. Ostatně tuto vyspělost jim přiznává i současný právní řád, avšak poněkud nekoncepčním způsobem. Jak již bylo uvedeno, samospráva i státní správa jsou nadány mocensko-ochranou funkcí a nevidím tedy důvod, proč by samotné obce nemohly provádět správní trestání v určité jasně vymezené oblasti, zvláště když nad nimi bdí celá soustava správního soudnictví. Takto koncipované obce mohou budit větší sebedůvěru. Samospráva může působit reálněji a občané svou účastí na provozu obce získávají větší účast na veřejné moci.

Výše uvedené názory bych nerad prezentoval v absolutním pojetí. Tam, kde se správní trestání nijak nevztahuje k místní samosprávě je podle mého názoru přibližování správy k občanům spíše kontraproduktivní. Rozdíl mezi správními delikty, které se vztahují k samosprávě a těmi, které se vztahují ke státní správě lze podle mého názoru, v některých případech, vycítit i intuitivně, právními laiky. V případě správních deliktů se samosprávnými přesahy je rozhodování na "nejnižší" úrovni, a s tím spojené riziko nižší kvalifikace a dost možná také nižší vážnosti rozhodování, kompenzováno tím, že samosprávný celek rozhoduje o své vlastní záležitosti a naplňuje tak ideál místní samosprávy. V případě správních deliktů bez samosprávných přesahů však žádné důvody k rozhodování na této úrovni nevidím.

Mám tedy za to, že není účelné, aby o přestupcích v přenesené působnosti rozhodovaly v zásadě veškeré obce. Určité řešení by mohlo představovat převedení přenesené působnosti k projednávání přestupků výlučně na zvláštní orgán obcí s rozšířenou působností, což by si pochopitelně vyžádalo změnu ve financování této činnosti.

Uvedené řešení by ovšem z povahy věci nemohlo platit u zvažované skupiny přestupků projednávaných v samostatné působnosti. V tomto případě by zřejmě bylo vhodné ponechat na uvážení každé obce, zda k projednání přestupků v samostatné působnosti pověří radu obce nebo obecní úřad. Vlastně nevidím důvod, proč by nemohlo být právě v této oblasti obcím umožněno využití komise jako zvláštního orgánu. To by si však vyžadovalo další legislativní úpravy, zejména v zákoně o obcích a celkovém pojetí tohoto orgánu.

Vzhledem k tomu, že se správním trestáním v samostatné působnosti by se musely vypořádávat veškeré obce, tak by bylo třeba respektovat značné rozdíly v jejich faktických možnostech. V některých obcích je obecní úřad tvořen pouze starostou. V takových případech by bylo

11. 2007. Jirkovský nález: nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007.

nesmyslné požadovat vytváření specifického orgánu pro projednávání přestupků. Na druhou stranu se domnívám, že by bylo rovněž nesmyslné tuto možnost obcím upřít. Na to však mohou existovat různé názory. Například prof. Průcha uvádí, že orgán vhodný pro úplné řízení o přestupcích je pouze kolegiální orgán senátního typu.

V případě skupiny přestupků projednávaných v přenesené působnosti by tedy byla situace poměrně jednoduchá. Zákodárce by stanovil skutkovou podstatu přestupku včetně sankce, obec s rozšířenou působností by obligatorně zřídila komisi jako zvláštní orgán obce a ten by v přenesené působnosti provedl přestupkové řízení.

U přestupků v samostatné působnosti by skutkovou podstatu vytvořil v každém případě zákonodárce, ale v některých případech by tato skutková podstata zajišťovala povinnost stanovenou v samostatné působnosti územně samosprávným celkem. Tento územně samosprávný celek by měl na výběr, kterému ze svých orgánů svěří výkon uvedené skupiny přestupkových řízení a tento orgán by o nich následně rozhodoval v samostatné působnosti.

Domnívám se, že takové upořádání by lépe vystihovalo linii státní správy a samosprávy a snad by přispělo k přehlednosti řešení. Nicméně s takovouto koncepcí nepočítá ani v současnosti aktuální věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je připravován Ministerstvem vnitra. V rámci tohoto věcného záměru je předpokládáno sjednocení správních deliktů do kategorie přestupků a přenesení věcné působnosti k jejich projednávání primárně na obecní úřady s rozšířenou působností. Avšak podle této unifikace by mělo dojít také k tomu, že delikty vyjádřené v § 58 zákona o obcích, budou v budoucnu projednávány nikoliv v samostatné, ale v přenesené působnosti. Na místo posílení samosprávy by tak v této oblasti došlo naopak k jejímu oslabení.⁵⁹

Pro srovnání bych chtěl na závěr uvést část textu věcného záměru zákona o správním trestání z roku 2001:

„(...) nebylo by vhodné, aby tato kompetence [pozn. autora: projednávání vybraných správních deliktů] byla jednotlivým obcím (tedy i obcím, které nebudou obcemi s rozšířenou působností) odňata. Jedná se ve všech případech o postih záležitostí, které jsou úzce spjaty se samostatnou působností obce. (...) Do samostatné působnosti obcí bude nadále náležet řízení o přestupcích odpovídajících stávajícím správním deliktům upraveným v § 56 až 58 obecního zřízení, o přestupcích spáchaných porušením povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obce (§ 46 odst. 2 a § 48 zákona č. 200/1990

⁵⁹ *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)* [online]. Úřad vlády České republiky, © 2000 - 2007 [cit. 2012-11-24]. S. 84 Dostupný z:

<http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment?id=ma_rack8zuc5q11.docx >

Sb.) a o přestupcích odpovídajících stávajícím přestupkům proti veřejnému pořádku dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb.).“⁶⁰

Domnívám se, že Ministerstvo vnitra by se při konstruování současného věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich mohlo, v této oblasti, inspirovat svými dřívějšími argumenty.

Literature:

- BŘEŇ, Jan, et al. Obce 2008-2009. Praha: ASPI, 2008. 1092 s. ISBN 978-807-3573-317.
- ČERNÝ, Jan; HORZINKOVÁ, Eva; KUČEROVÁ, Helena. Přestupkové řízení. Praha: Linde, 2009. 742 s. ISBN 978-807-2017-652.
- ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav; TAUBER Milan. Přestupkové právo. Vyd. 16. Praha: Linde, 2009. 431 s. ISBN 978-807-2017-683.
- HENDRYCH, Dušan, et al. Správní právo: obecná část. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 380 s. ISBN 978-807-3575-618.
- KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Vyd. 4. Praha: Linde, 2009. 488 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
- MATES, Pavel. Základy správního práva trestního. Vyd. 4 Praha: C.H. Beck, 2008. 202 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. Vyd. 7. Brno: Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- SCHELLE, Karel. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-807-3802-035.
- KUBĚNKA, Jan. K návrhu věcného záměru zákona o správním trestání. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002, 11 – 19 s. ISSN 0139-6005
- MIKULE, Vladimír. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002. 1 – 5 s. ISSN 0139-6005
- PRÁŠKOVÁ, Helena. K některým otázkám reformy správního trestání. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 35, č. 1, 2002. 5 – 11 s. ISSN 0139-6005
- PRŮCHA, Petr. K reformě správního trestání. Právník, Praha: Academia, roč. 137, č. 12s, 1998, s. 1029-1038. ISSN 0324-7007

⁶⁰ Ministerstvo vnitra: Návrh věcného záměru zákona o správním trestání ze dne 19. 12. 2001, str. 32. (Pozn.: Dokument získán na základě žádosti o informace dle zák. č. 106/1999 Sb. V nejbližší době by měl být uveden na webových stránkách: <<http://www.mvcr.cz/vyzadane-informace.aspx>>)

- PODOLÁK, Josef. Zřízení obecní a řád volební v obcích. Pardubice, 1900. [online] Kramerius [cit. 11. 11. 2012]. Dostupný z:
<http://kramerius.nkp.cz/kramerius/MShowMonograph.do?id=26759>
- NEUMANNOVÁ, Hana. K některým problémům ukládání pokut za správní delikty územními samosprávnými celky v samostatné působnosti [online]. 2008 [cit. 11. 11. 2012]. Dostupné z:
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0027/konzult.html>
- Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) [online]. Úřad vlády České republiky, © 2000 - 2007 [cit. 2012-11-24]. S. 84 Dostupný z:
<<http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment?id=ma Rack8zuc5q11.docx>>
- Ministerstvo vnitra: Návrh věcného záměru zákona o správním trestání ze dne 19. 12. 2001. S. 32. (Pozn.: Dokument získán na základě žádosti o informace dle zák. č. 106/1999 Sb. V nejbližší době by měl být uveden na webových stránkách:
<<http://www.mvcr.cz/vyžadane-informace.aspx>>)
- Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, Lauko v. Slovensko, ze dne 2. 9. 1998
- Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 8/1993, ze dne 5. 4. 1994
- Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, ze dne 25. 10. 2011
- Zák. č. 121/1920 Sb., Ústavní zákon, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 38/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zák. č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – email

J.Venclíček@gmail.com

OKAMŽIK NABYTÍ PRÁVNÍ MOCI POKUTY V BLOKOVÉM ŘÍZENÍ

PAVEL VETEŠNÍK

Metropolitní univerzita Praha, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek, který nese název „Okamžik nabytí právní moci pokuty v blokovém řízení“, podrobně popisuje blokové řízení a jeho podmínky s ohledem na právní teorii a praxi, ale i s ohledem na soudní judikaturu. Důraz bude kladen zejména na okamžik nabytí právní moci pokuty v blokovém řízení, který soudní judikatura spojuje až s podpisem obviněného z přestupku na pokutovém bloku. Příspěvek se bude dále věnovat vystavení pokutového bloku, zákonným náležitostem pokutového bloku a souhlasu obviněného se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení.

Key words in original language

Blokové řízení, pokuta, vydání rozhodnutí, právní moc, souhlas obviněného.

Abstract

This contribution, which is called The Moment of Coming into Legal Force of the Fixed Penalty in an Administrative Delict in detail describes the fixed penalty in an administrative delict and its conditions with regard to legal theory and practice, but also with regard to the case law. Emphasis will be placed on an instant entry into force of the fixed penalty which the judicial case law connects with the signature of the person accused of an offense on the penalty ticket. The contribution will also continue with issuing penalty ticket, legal formalities of penalty ticket and consent of the accused with the reliable detection of an offense and with its discussing in the administrative delict.

Key words

Administrative delict, fixed penalty, issue of decision, legal force, consent of the accused

Blokové řízení, které je v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o přestupcích"), upraveno v ustanoveních § 84 až § 86, je specifickým druhem řízení o přestupcích. V takovém blokovém řízení lze přestupek projednat uložením pokuty, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva

a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit¹. Výsledkem blokového řízení je uložení pokuty a vydání pokutového bloku pachateli přestupku. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Podle § 85 odst. 3 zákona o přestupcích převzetí tohoto bloku pachatel přestupku potvrdí podpisem.

První podmínkou vydání rozhodnutí v blokovém řízení je spolehlivé zjištění přestupku. Nejvyšší správní soud k této podmínce uvedl: „..., že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání.“². Ačkoliv je tedy blokové řízení zahajováno pouze ze strany správního orgánu, spolehlivé zjištění přestupku je v dispozici osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Pokud tato osoba požaduje, aby o přestupku bylo rozhodnuto v „klasickém“ řízení o přestupku, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, blokové řízení nelze provést.

Další podmínkou vydání rozhodnutí v blokovém řízení je ochota osoby, která se měla přestupku dopustit, pokutu zaplatit. Ze zaplacení pokuty tak můžeme dovodit nejenom ochotu pachatele pokutu uhradit, ale zároveň i jeho souhlas s tím, že přestupek je spolehlivě zjištěn a věc může být projednána v blokovém řízení. Tento názor částečně potvrzuje také Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, kde se vyjádřil tak, že „...není rozhodné, do jaké míry se přestupce ztotožnil s názorem, že se skutečně dopustil přestupku, tj. jakou míru vnitřní mentální distance či akceptace dosáhl ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu. Směrodatné je pouze to, jakým způsobem tento svůj případný nesouhlas projevil navenek, tj. zda tak učinil kvalifikovaně. Z hlediska zákonné úpravy pak představuje jedinou relevantní možnost docílit standardního správního řízení odmítnutí uloženou blokovou pokutu zaplatit, ...“³. Výkladem a contrario by

¹ § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003, ASPI ID: JUD190062CZ.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008 – 32, ASPI ID: JUD141230CZ.

bylo možné dovodit, že v případě, kdy je bloková pokuta zaplacená, podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení byly splněny a souhlas pachatele přestupku s blokovým řízením vyjádřený jeho podpisem na pokutovém bloku tak, jak vyžaduje současná judikatura, by již nebylo zapotřebí.

Třetí a poslední podmínkou vydání rozhodnutí v blokovém řízení je skutečnost, že k vyřízení věci nepostačuje domluva. Jedná se o právně neformální způsob řešení přestupku spočívající v upozornění na závadné (protiprávní) jednání, kdy s ohledem na všechny okolnosti spáchání konkrétního přestupku a jeho závažnost je takové vyřízení přestupku dostatečné k nápravě pachatele⁴.

Blokové řízení je řízením o přestupku *sui generis*, a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"), nestanoví-li procesní ustanovení zákona o přestupcích jinak⁵, se na blokové řízení použije, pokud to povaha takového řízení nevyklučuje⁶. Průběh blokového řízení je veden ústní formou a představuje tak výjimku z obecné zásady písemnosti správního řízení podle § 15 odst. 1 správního řádu. Výsledkem blokového řízení je vydání rozhodnutí, kterým se pachateli přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Jak uvedl ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, "... uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu."⁷. Jedná se tak o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Pokud pachatel přestupku zaplatí pokutu na místě v hotovosti, je mu vydán blok na pokutu. Nemůže-li však pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty.

Je však otázkou, v jakém okamžiku nabývá rozhodnutí v blokovém řízení právní moci. Obecně můžeme konstatovat, že rozhodnutí nabývá právní moci ve smyslu § 73 odst. 1 správního řádu okamžikem jeho oznámení, pokud se již nelze proti němu odvolat. Vzhledem ke skutečnosti, že podle § 84 odst. 2 zákona o přestupcích se proti

⁴ Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 408 s.

⁵ § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Srov. VETEŠNÍK, P., Specifické druhy řízení o přestupku, sborník z konference Správní trestání, Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010, ISBN 978-80-86855-59-2.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003, ASPI ID: JUD190062CZ.

uložení pokuty v blokovém řízení nelze odvolat, nabývá rozhodnutí v blokovém řízení právní moci jeho oznámením účastníku řízení ústním vyhlášením⁸. Ústní vyhlášení, pokud má výše uvedené účinky oznámení, se tak považuje za vydání rozhodnutí. Jak uvedl ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, "...blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty."⁹. Jsem proto toho názoru, že v případě blokového řízení okamžik vydání rozhodnutí a okamžik jeho oznámení spadají v jeden. Jak vyplývá z ustanovení § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, je přestupek projednán uložením pokuty v blokovém řízení. Blokové řízení je tedy ukončeno, pokud bylo za splnění zákonem stanovených podmínek projednáno a obviněnému bylo rozhodnutí o přestupku oznámeno. S ohledem na právní jistotu obviněného z přestupku lze však konstatovat, že za okamžik právní moci rozhodnutí v blokovém řízení a tím i okamžik ukončení blokového řízení lze po zaplacení pokuty v hotovosti považovat vydání pokutového bloku a jeho předání obviněnému (dílu B pokutového bloku). V případě vydání bloku na pokutu na místě nezaplacenou stanovuje zákon o přestupcích podmínku potvrzení převzetí tohoto bloku pachatelem přestupku.

S tímto tvrzením však v jednom ze svých rozhodnutí nesouhlasil Nejvyšší správní soud když uvedl, že "... vědom si zvláštností tohoto typu zkráceného řízení a se zřetelem ke shora citovaným právním závěrům, nepřisvědčil stanovisku krajského soudu, že by bylo možné na projednání věci v blokovém řízení bez dalšího aplikovat ustanovení o ústním jednání a uzavřít, že je rozhodnutí o uložení blokové pokuty vydáno jeho ústním vyhlášením již v okamžik projevení souhlasu obviněného s projednáním věci v tomto typu řízení, resp. s uložením pokuty v určité výši, a že vystavení bloku představuje toliko jeho potvrzení, popř. písemné vyhotovení, jak konstatoval žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti."¹⁰. V tomto rozhodnutí šel Nejvyšší správní soud ještě dál, když uvedl, že "... okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí musí být závislý na jednoznačném časovém určení a musí být ve všech případech určován identickým způsobem. Takovým okamžikem je však podle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku. Teprve tímto podpisem stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění

⁸ § 72 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007, ASPI ID: JUD106786CZ.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010, ASPI ID: JUD192300CZ.

podmínek blokového řízení stanovených v § 84 zákona o přestupcích "... Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku, jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, obzvláště za situace, kdy jde ve většině případů de facto o pouhé vyjádření souhlasu s navrhovanou výší blokové pokuty.". Nejvyšší správní soud tak zde konstatuje, že podpis pachatele přestupku na pokutovém bloku je podstatnou náležitostí každého blokového řízení a nerozlišuje zde, zda se jedná o pokutu na místě zaplacenou nebo nezaplacenou. Z toho lze dovodit, že samotné zaplacení pokuty neznamena, že pachatel přestupku považuje přestupek za spolehlivě zjištěný a souhlasí s jeho projednáním v blokovém řízení. Pachatel přestupku proto musí souhlasit nejen s výší pokuty a jejím zaplacením, ale musí také souhlasit s tím, že přestupek je spolehlivě zjištěn a nakonec se samotným blokovým řízením. Tuto skutečnost, dle názoru Nejvyššího správního soudu, však nelze dovodit jiným způsobem než podpisem pachatele přestupku na pokutovém bloku.

S tímto názorem se však neztotožňuje ani Ministerstvo vnitra a financí, ale i odborná veřejnost. Zaplatí-li pachatel přestupku pokutu na místě v hotovosti, je mu vydán blok na pokutu, aniž by zákon o přestupcích stanovoval podmínku podpisu pachatele přestupku na pokutovém boku. Na předtiscích pokutových bloků je pouze uvedeno, že pachatel přestupku potvrzuje převzetí dílu B pokutového bloku. Stejného názoru jsou i autoři článku "Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky": „Podepsání bloku na pokutu na místě zaplacenou pachatelem není podmínkou pro projednání přestupku v blokovém řízení. Zákon o přestupcích hovoří výslovně o spolehlivě zjištěném skutkovém stavu věci a ochotě pokutu zaplatit. Osoba nepodepisuje, že s něčím souhlasí. Souhlas je zde vyjádřen ochotou zaplatit, nikoli podepsáním bloku. Pokud tedy osoba obviněná z přestupku blokovou pokutu zaplatila, přestože samotný blok nepodepsala, vyjádřila tak tím i svůj souhlas s projednáním věci v blokovém řízení. Samotné nepodepsání bloku, v případě zaplacení pokuty, nelze vykládat jako vyjádření nesouhlasu. Lze konstatovat, že procesní hlediska nemohou převážet hlediska materiální, tedy skutkový stav věci a fakt, že pokuta byla zaplacená.“¹¹.

Je na místě zmínit, že od roku 1993 do roku 2005 vydávalo Ministerstvo financí pokutové bloky na pokutu na místě zaplacenou, které neobsahovaly kolonku podpis přestupce. Od roku 2006 jsou vydávány tyto pokutové bloky již s kolonkou podpis přestupce, a to aniž by došlo ke změně příslušných ustanovení zákona o přestupcích. Jak vyplývá z pokynu Ministerstva financí, "K významné změně

¹¹ FIALA, Z., OTTOVÁ, L.: Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky. Policista č. 1/2011. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011, s. XII příloha.

obsahu bloků na pokuty ukládané v blokovém řízení jak podle zákona o přestupcích, tak podle zákona o správě daní a poplatků došlo zejména u hodnotových pokutových bloků. U těchto pokutových bloků byly především provedeny takové úpravy, které zvyšují právní jistotu přestupce při uložení pokuty. Zapracované změny však neměly za následek doplnění povinných náležitostí rozhodnutí stanovených zákonem o přestupcích a o správě daní a poplatků, jelikož tyto náležitosti pokutové bloky obsahovaly a obsahují... Pokutové bloky, které byly vydány do roku 2006, tzn. pokutové bloky roku výroby 1993 – 2005 nejsou neplatné a jejich případné použití při uložení blokové pokuty nemá za následek neplatnost takového rozhodnutí."¹². Podle názoru Ministerstva financí tak podpis pachatele přestupku na pokutovém bloku lze považovat za vyjádření jeho souhlasu s tím, že přestupek popsáný v pokutovém bloku spáchal, a zároveň za jednoznačné vyjádření ochoty pokutu zaplatit. Tato skutečnost tak byla jedním z důvodů, proč byla kolonka „podpis přestupce“ začleněna do tiskopisu bloků na místě zaplacených.

S výše uvedeným problémem má spojitost zodpovězení otázky, zda rozhodnutí v blokovém řízení je vydáváno v písemné podobě prostřednictvím pokutových bloků vydávaných Ministerstvem financí, či nikoliv. Domnívám se, že rozhodnutí v blokovém řízení nemá písemnou podobu. Správní řád odlišuje rozhodnutí a písemné vyhotovení rozhodnutí. Pokutové bloky jsou dle mého názoru spíše potvrzením o ústně vydaném rozhodnutí. Samotný pokutový blok však rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu dle mého názoru není. Zákon o přestupcích stanoví obsahové náležitosti pokutového bloku v ustanovení § 85 odst. 4, kdy pověřené osoby, oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení, jsou povinny na pokutových blocích vyznačit, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena. Ze subsidiárního použití správního řádu by měl pokutový blok obsahovat i další náležitosti stanovené v § 69 odst. 1 správního řádu (otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby) a v § 68 odst. 5 správního řádu (poučení o odvolání respektive o nemožnosti podat odvolání).

Jiného názoru, tedy že vlastní pokutový blok je rozhodnutím, je Nejvyšší správní soud v tomto článku několikrát použitým rozhodnutím, když "Podle ní právě pokutový blok, resp. blok na pokutu na místě nezaplacenou, představuje vlastní rozhodnutí v blokovém řízení, jež musí vyhovět obsahovým a formálním náležitostem vyplývajícím z § 85 odst. 1, § 85 odst. 3 a § 85 odst. 4 věty druhé zákona o přestupcích, a musí obsahovat další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut, vydaného podle § 85

¹² Pokyn č. D – 310, k provádění fyzické likvidace přísně zúčtovatelných tiskopisů – pokutových bloků vydávaných v letech 1993 – 2005, Finanční zpravodaj č. 3-4, str. 42.

odst. 1 tohoto zákona rozhodnutí vydané v blokovém řízení, jež je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 tohoto zákona."¹³ Tento názor Nejvyššího správního soudu však není ojedinělý, když jiný senát v případě posuzování obnovy blokového řízení uvedl, že "Podle § 62 odst. 1 správního řádu připadá v úvahu obnova "řízení ukončeného rozhodnutím, které je v právní moci". Přistoupí-li Nejvyšší správní soud na tezi, podle níž lze pokutový blok považovat za správní rozhodnutí, je na místě konstatovat, že řízením ve smyslu citovaného ustanovení může být pouze řízení blokové."¹⁴

S tímto názorem se ztotožňuje ve svém rozhodnutí i Nejvyšší soud, ačkoliv se v posuzovaném rozhodnutí zejména zabýval, zda rozhodnutí v blokovém řízení je vykonatelným exekučním titulem, když uvádí, že "... rozhodnutí v blokovém řízení (bloky k ukládání pokut, včetně bloků na pokutu na místě nezaplacenou) mohou (a musí) být vydána jen formou bloků k ukládání pokut (pokutových bloků) obsahujících z hlediska formy takové údaje, které jsou, v souladu s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovenými, uvedeny na blocích pro tyto účely vydávaných ministerstvem financí České republiky. Neuvedení všech, v souladu s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovených a na bloku předtištěných, údajů pak znamená nenaplnění požadavku na formální obsah tohoto druhu rozhodnutí. ... Nejvyšší soud České republiky z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozhodnutí vydané v blokovém řízení (pokuta uložená v blokovém řízení) musí, aby se jednalo o správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy), obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v ustanovení § 85 odst. 4 věty druhé zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (ve znění pozdějších předpisů), a další údaje, jak vyplývají z použití bloku k ukládání pokut, vydaného podle ustanovení § 85 odst. 1 tohoto zákona."¹⁵

Můj příspěvek byl motivován správní žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, proti hlavnímu městu Praze, jehož jsem zaměstnancem. Nezákonnost rozhodnutí v blokovém řízení byla žalobcem spatřována v tom, že blokové řízení neproběhlo v souladu se zákonem o přestupcích, konkrétně, že s takovým řízením nevyjádřil souhlas, čímž byl zásadně zkrácen na svých právech. Tuto skutečnost žalobce dokazuje tím, že

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010, ASPI ID: JUD192300CZ.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007, ASPI ID: JUD106786CZ.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, čj. 21 Cdo 775/2000, ASPI ID: JUD22750CZ.

nepodepsal blok na pokutu na místě zaplacenou, a proto rozhodnutí v blokovém řízení nenabýlo právní moci. Ačkoliv byl v žalovaném případě přestupek spolehlivě zjištěn, obviněný z přestupku souhlasil s jeho projednáním v blokovém řízení a zaplatil i uloženou pokutu, tak po vydání pokutového bloku a převzetí dílu B pokutového bloku odmítl toto převzetí potvrdit svým podpisem na dílu A pokutového bloku. V žalobě tak zpochybňuje nejenom spáchání přestupku, ale i samotné zaplacení pokuty, z čehož vyplývá, že uloženou pokutu musel zaplatit strážník městské policie, který pokutu ukládal.

K věrohodnosti svědectví strážníka, který pokutu ukládal, lze snad pouze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu: "K osobě policisty a tím i věrohodnosti jeho výpovědi Nejvyšší správní soud dodává, že nemá důvodu pochybovat o pravdivosti jeho tvrzení, neboť na rozdíl od stěžovatele neměl policista na věci a jejím výsledku jakýkoli zájem, vykonával jen svoji služební povinnost, při níž je vázán závazkem, aby případný zásah do práv a svobod osob, jímž by v souvislosti s jeho činností mohla vzniknout újma, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo úkonem; nebyl zjištěn žádný důvod, pro který by policista v této věci uvedené zásady překročil. Nebyla proto shledána důvodnou námitka stěžovatele, že správní orgány i krajský soud vycházely v dané věci z "trojjediného zdroje", jímž bylo "Oznámení přestupku", úřední záznam a svědecká výpověď téhož policisty. Ostatně s ohledem na povahu věci se jiný v úvahu přicházející důkaz nenabízí."¹⁶

Závěrem konstatuji, že po projednání přestupku v blokovém řízení, za splnění podmínek dle § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, a pokud rozhodnutí bylo obviněnému z přestupku oznámeno ústním vyhlášením, je okamžik nabytí právní moci rozhodnutí v blokovém řízení, v případě pokuty zaplacené na místě v hotovosti, zaplacení pokuty a vydání pokutového bloku a předání dílu B pachateli přestupku, aniž by toto převzetí bylo pachatelem přestupku potvrzeno podpisem na dílu A pokutového bloku. V případě pokuty na místě nezaplacené je okamžik nabytí právní moci rozhodnutí v blokovém řízení, vydání pokutového bloku a předání dílu B pachateli přestupku, který převzetí tohoto bloku svým podpisem potvrdí na dílu A.

Zákonným řešením výše uvedeného problému tak může být přijetí novely zákona o přestupcích (sněmovní tisk č. 776/0), která výslovně stanovuje, že "Pachatel přestupku svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení potvrdí na pokutovém bloku podpisem.", aniž by dělala rozdíl, zda se jedná o pokutu zaplacenou na místě nebo nezaplacenou. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu, změna byla navržena "... v zájmu právní jistoty a pro vyloučení možnosti

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007, ASPI ID: JUD103238CZ.

pozdějšího bezdůvodného zpochybňování projednání přestupku v blokovém řízení ..." ¹⁷.

Literature:

- FIALA, Z., OTTOVÁ, L.: Několik poznámek k přezkumu blokových pokut uložených za dopravní přestupky. Policista č. 1/2011. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011, s. XII příloha, ISSN 1211-7943.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 534, ISBN 978-80-7400-355-4.
- VETEŠNÍK, P. Specifické druhy řízení o přestupku, sborník z konference Správní trestání, Praha: Metropolitní univerzita Praha, o.p.s., 2010. ISBN 978-80-86855-59-2.

Contact – email

vetesnik@mup.cz

¹⁷ [Http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=776&CT1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=776&CT1=0).