

TEORETICKÁ A ÚSTAVNÍ VÝCHODISKA SPRÁVNÍHO TREŠTÁNÍ

JAN MUSIL

1. SPRÁVNÍ TREŠTÁNÍ JAKO DRUH VEŘEJNOPRÁVNÍHO SANKCIONOVÁNÍ

Trestání patří k tradičním nástrojům veřejnoprávního sankcionování. Za spáchání deliktu tu ukládá veřejná moc zvláštní druh sankce – **trest**; ten se oproti jiným druhům sankcí vyznačuje zvláštní přísností, má pro pachatele zvlášť citelné důsledky v různých sférách jeho osobního a sociálního života (dotýká se např. jeho osobní svobody, majetku, sociální prestiže) a je jím pocíťován, ve srovnání s jinými sankcemi, zvlášť úkorně.

Uložený trest má podle představ právních filozofů a kriminologů plnit několik funkcí – očekává se od něj, že v zájmu ochrany společnosti bude působit jednak na pachatele (jako prostředek odplaty, zábrany, nápravy, resocializace), jednak i na ostatní společnost (jako prostředek generální prevence, odstrašení, satisfakce). Škála různých teorií trestání, akcentujících ten či onen účel trestu, je dnes v trestněprávní teorii velice pestrá.¹

Trestání jako právem upravený proces rozhodování o vině a trestu za porušení práva se dnes vyskytuje ve dvou podobách – jako soudní trestání a správní trestání. Delimitace mezi nimi je dána druhem stíhaného deliktu – předmětem soudního trestání je trestný čin, předmětem správního trestání je **správní delikt**.

Správních deliktů existuje několik druhů, Prášková² rozlišuje např. tyto:

1. přestupky,
2. správní disciplinární delikty,
3. správní pořádkové delikty,
4. jiné správní delikty, jimiž jsou zejména:
 - jiné správní delikty fyzických osob,
 - správní delikty právnických osob,

¹ Bohaté literární údaje viz Jescheck, H.-H., Weigend, T.: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 1996, s. 739 a násl.; Streng, F.: Strafrechtliche Sanktionen. 2. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, 2002.

² Prášková, H.: Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 454.

- správní delikty právnických osob a fyzických podnikatelských osob („podnikatelů“).

2. EXPLOZE SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Není mi známo, že by existovala přesná statistická data o četnosti stíhaných přestupků a jiných správních deliktů – lze pouze přibližně odhadovat, že jich jsou ročně statisíce. Počet skutečně spáchaných správních deliktů se nikdo ani neodvážil odhadnout – vzhledem k předpokládané latenci, mnohonásobně přesahující skutečně odhalené delikty, jich budou nepochybně miliony ročně. Přes tento nedostatek přesných statistických dat se zdá být nesporné, že v posledních desetiletích se rozsah správního trestání nebyvale zvětšuje.

Nejde ovšem toliko o nárůst počtu spáchaných a stíhaných deliktů. O nárůstu můžeme mluvit také v tom smyslu, že přibývá počet skutkových podstat správních deliktů v normotvorbě. Mnozí autoři nazývají tento jev jako exploze nebo hypertrofie správního trestání.³

Zvlášť dynamický rozvoj zažívají správní delikty právnických osob. V literatuře se uvádí, že „naš právní řád obsahuje přes 200 zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů a že téměř každý nově přijímaný zákon z oboru správního práva zahrnuje též ustanovení o správních deliktech“.⁴

Sociální příčiny tohoto jevu se zdají být nasnadě. Společenský a ekonomický život moderní společnosti je stále komplikovanější, vyznačuje se mnoha sociálními a společenskými deviacemi, které ohrožují stabilitu společnosti a bezpečnost občana. To vyvolává potřebu nárůstu zásahů státu do dalších a dalších oblastí života a rostoucí míru právní regulace normami správního práva, zabezpečujícími zároveň postih delikventů, jakožto odvetnou reakci na porušování primárních předpisů.

Menší měrou se o nárůst přičinil přesun části deliktů, stíhaných dříve soudy jako trestné činy, do kategorie správních deliktů. Tento nový mezinárodní trend tzv. *dekriminalizace* byl velmi rozšířen v šedesátých až osmdesátých letech minulého století a zasáhl i českou legislativu. Vzpomeňme jen např. na několikrát se zvyšující minimální hranice výše škody u majetkových deliktů (v 60. letech 500,– Kč, dnes 5000,– Kč), které vedly k přesunu velké části majetkové kriminality do přestupkové oblasti.

Bohužel (k mé lítosti) je třeba konstatovat, že koncem osmdesátých let nastal v tomto směřování trestní politiky obrat a začala sílit tendence k *zostřování trestní represe*. Nový (represivnější) trend, jak se zdá, se prosadil nejen v politice a v legislativě, ale byl akceptován též kriminologickou a trestněprávní teorií. Jörg Arnold s netajenou lítostí mluví o tom, že diskuse o dekriminalizaci je dnes bohužel *passé*, idea klasického liberálního trestního práva se zdá být překonána, a vyhlíží dnes jako ana-

³ Prášková, H.: Dochází u nás k hypertrofii trestní represe? In: Chvátalová, I. (ed.): Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Soubor vědeckých statí. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 134 a násl.

⁴ Prášková, H.: Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 441.

chronismus.⁵ Tento nový trend lze dokumentovat zejména na procesu tzv. *nové kriminalizace*⁶, tj. na zavádění nových skutkových podstat trestných činů, a nových institutů jak obecné, tak zvláštní části trestního zákona.

Pro naše dnešní téma má naznačená tendence ten praktický dopad, že téměř vymizel přesun deliktů z oblasti trestných činů do kategorie přestupků nebo jiných správních deliktů.

Naopak nejsou dnes nijak vzácné případy, kdy dřívější přestupky se staly trestnými činy.

Jako příklady těchto nových trestných činů, zaváděných postupnými novelizacemi od 90. let, uveďme z dříve platného trestního zákona (zák. č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů – dále též „tr. zák.“) třeba trestné činy:

- vystavení nepravdivého potvrzení – § 129 tr. zák.,
 - nedovolená výroba a držení státní pečeti a úředního razítka – § 176a tr. zák.,
 - nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů – § 187a tr. zák.,
 - padělání a vystavování nepravdivých lékařských zpráv, posudků a nálezů – § 175b tr. zák.,
 - zneužití záznamu na nosiči informací – § 257a tr. zák.,
 - poškozování cizí věci nástřiky nebo nátěry barvou – § 257b tr. zák.
- a mnohé další trestné činy.

Těž nový trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů, dále též „NTZ“), který je účinný od 1. ledna 2010, obsahuje takových problematických deliktů, představujících jakési mutace dřívějších přestupků, celou řadu. Příkladem budiž třeba trestný čin poškození záznamu v počítačovém systému a na nosiči informací a zásah do vybavení počítače z nedbalosti (§ 232 NTZ), porušení předpisů o nálepkách a jiných předmětech k označení zboží (§ 244 NTZ), padělání a pozměnění předmětů k označení zboží pro daňové účely a předmětů dokazujících splnění poplatkové povinnosti (§ 245 NTZ), porušení zákazů v době nouzového stavu v devizovém hospodářství (§ 247 NTZ), vystavení nepravdivého potvrzení a zprávy (§ 259 NTZ), poškození geodetického bodu (§ 278 NTZ), zanedbání péče o zvíře z nedbalosti (§ 303 NTZ), neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivými a jinými látkami ovlivňujícími užitkovost hospodářských zvířat (§ 305 NTZ), nedovolená výroba a držení pečeti státní pečeti a úředního razítka (§ 349 NTZ).

Osobně mám k této linii *nové kriminalizace* odmítavý postoj a doufám, že v budoucnosti dojde ke změně.⁷

Shrme-li tento výklad, můžeme konstatovat, že v současné době téměř nedochází k dekriminalizaci „soudních“ trestných činů a k jejich přesunu do kategorie přestupků.

⁵ Arnold, J.: Karl Marx und das Holzdiebstahlgesetz. In: Arnold, J. et al. (Hrsg.): *Menschengerechtes Strafrecht. Festschrift für Albin Eser*. München: C. H. Beck, 2005, s. 45.

⁶ K pojmu *nová kriminalizace* srov. Kaiser. G. u. a. (Hrsg.): *Kleines kriminologisches Wörterbuch*. 3. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller, 1993, s. 576 a násl.

⁷ Musil, J.: Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe? *Kriminalistika* č. 3/2007, s. 161–175.

Ačkoliv tedy oblast správního trestání není nově „sycena“ delikty „degradovanými“ z dřívějších trestných činů na přestupky, přesto dochází k expanzivnímu růstu počtu nových skutkových podstat správních deliktů, jejichž zdrojem je samotné správní právo. I k tomuto trendu lze vznášet mnoho výhrad; lze se domnívat, že i v oblasti správního trestání dochází k *přepínání represe* a k nedoceňování principu pomocné role (subsidiarity) represe.

3. HLAVNÍ NEDOSTATKY SOUČASNÉ ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Současná úprava správních deliktů v českém právu je velmi nedokonalá. Je jí oprávněně vytýkána roztržičnost, nejednotnost, komplikovanost a především to, že jí schází úprava obecných institutů, jako jsou okolnosti vylučující protiprávnost a trestnost, zánik trestnosti, úprava skutkového a právního omylu, polehčující a přitěžující okolnosti, zásady pro ukládání sankcí apod. Úprava forem odpovědnosti ve vztahu k zavinění (objektivní odpovědnost absolutní, objektivní odpovědnost s možností liberace, odpovědnost za zavinění) je prozatím chaotická a postrádá logiku. Také výše sankcí je naprosto nahodilá, sazby peněžních pokut vycházejí spíše z momentálního stavu inflace v době přijetí norem než z jiných rozumných kritérií a rozhodně dnes nesplňují požadavek proporcionality sankce ve vztahu k závažnosti deliktu. Bližší výklad o tomto nevyhovujícím stavu současné úpravy správních deliktů lze nalézt u Práškové.⁸

Za neuspokojivou je pokládána také procesní úprava správního trestání. Samostatná procesní ustanovení obsahuje zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) v části třetí, úprava však není komplexní a subsidiárně se uplatní zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Navíc mnohé speciální zákony, upravující správní delikty a sankce za ně, obsahují též některá jednotlivá procesní ustanovení; ve vztahu k těmto zvláštním zákonům mají procesní normy přestupkového zákona, resp. též správního řádu subsidiární povahu.

Panuje tedy dlouhodobá shoda v tom, že současný stav právní úpravy deliktů odpovědnosti ve správním právu je nevyhovující a vyžaduje zásadní reformy. V posledních letech byly podniknuty vážně míněné pokusy tento stav změnit. Z nich lze zmínit zejména Ministerstvem vnitra vypracovaný *Návrh věcného záměru zákona o správním trestání*, předložený k odborné diskusi v roce 2001 a 2002, který se však bohužel nedočkal realizace.⁹

⁸ Prášková, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. (1. část). Právní praxe č. 6/1999, s. 374–382; (2. část) Právní praxe č. 7/1999, s. 447–456; Prášková, H.: Správní delikty právnických osob. AUC Iuridica č. 4–5/1992, s. 3–93.

⁹ Viz usnesení vlády České republiky č. 162 ze dne 20. února 2002; též Kuběnka, J.: K návrhu věcného záměru zákona o správním trestání. Správní právo č. 1/2002, s. 11–19.

4. ROZDÍL MEZI TRESTNÝMI ČINY A SPRÁVNÍMI DELIKTY

Diferenciace mezi trestnými činy a správními delikty se zdá být bezproblémová z hlediska platného pozitivního práva. Oba druhy deliktů jsou koncipovány jako protiprávní jednání taxativně (enumerativně) vyjmenovaná právními normami, přičemž jejich výčet je úplný.

Kromě definic jednotlivých skutkových podstat trestných činů a správních deliktů se zákonodárce pokouší též o definování abstraktních druhových pojmů. Tak dříve platný trestní zákon, vycházející z tzv. materiálního pojetí trestného činu, obsahuje v § 2 odst. 1 definici „*Trestným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně*“. Nový trestní zákoník je založen na formálním pojmu trestného činu, jež v § 13 odst. 1 vymezuje jako „*protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*“.

Přestupkový zákon definuje přestupek § 2 odst. 1 jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*“. Zákonnou definici druhového pojmu „jiný správní delikt“ v právních předpisech nenalezneme, o vymezení pojmových znaků se pokouší toliko nauka.

Teoretické poznání se ovšem nemůže uspokojit pouze banálním konstatováním, že trestným činem nebo správním deliktem je to, co jako takové označí zákonodárce. Nechceme-li se smířit s představou, že zařazení určitého protiprávního jednání do kategorií trestného činu nebo správního deliktu záleží toliko na libovůli zákonodárce, musíme se alespoň pokusit hledat a nalézt určitá objektivní kritéria pro takovou diferenciaci. Stanovení takových kritérií je důležité zejména pro legislativu (z hlediska de lege ferenda). Menší aktuální význam má toto hledání objektivního diferenciačního kritéria pro obor trestního (kriminálního, soudního) trestního práva, neboť zde se v současné době nacházíme v relativně ukončené fázi teprve nedávno schváleného nového trestního zákoníku (byť již, ještě před nabytím účinnosti, novelizovaného). Z dlouhodobější perspektivy ovšem ani zde nelze předpokládat nehybnost a přinejmenším na diskusní a teoretické úrovni je vhodné uvažovat o budoucím legislativním směřování.

Mnohem aktuálnější jsou však dnes tyto otázky pro oblast správního práva.

Chtěl bych se proto jen krátce zmínit o některých kritériích, zmiňovaných v právní nauce, podle nichž by měly být odlišeny trestné činy na jedné straně a správní delikty na straně druhé. Zpravidla jsou tato kritéria dělena do dvou skupin – na kvalitativní a kvantitativní.¹⁰ Konkrétně jsou uváděna např. tato hlediska:

- objekt deliktu – někteří autoři soudí, že objektem správních deliktů by měla být zásadně pouze ochrana řádného výkonu státní správy (pořádek ve veřejné správě). Ochraňování jiných společenských statků, např. majetkových vztahů a občanského soužití přísluší spíše „pravému kriminálnímu právu“;

¹⁰ Viz např. Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot 1996, s. 58.

- sociálně etický odsudek deliktu, tj. jeho morální zavrženíhodnost (*die Verwerflichkeit*), je příznačný pouze pro trestné činy, u správních deliktů absentuje. Správní delikty jsou často nazírány jako eticky neutrální, jejich spáchání není odsuzováno jako morálně závadné, nevyvolává pokles sociální prestiže pachatele;
- stupeň společenské nebezpečnosti (škodlivosti) – trestný čin by měl být typově závažnější než správní delikt. Toto kritérium je ovšem často zpochybňováno, poukazuje se na to, že mnoho správních deliktů je vysoce škodlivých, na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů;
- povaha sankce; soudí se, že větší závažnost (sociální škodlivost) kriminálního trestného činu vyžaduje použít přísnější a účinnější sankce, kterými lze odstranit potenciálního pachatele od záměru spáchat trestný čin a kterými lze v případech spáchání trestného činu vyvolat satisfakci poškozeného a veřejnosti. Nejostřejší sankce, jako je trest odnětí svobody, zákaz pobytu, propadnutí majetku apod., by měly být vyhrazeny pouze trestnímu právu. Správní sankce je spíše „*připomenutím nutnosti dodržovat právo*“ nebo „*důrazným správním příkazem*“. Typickou správní sankcí by měla být peněžitá pokuta, v posledních letech se však škála správních sankcí rozšiřuje;
- způsob definování dispozice delikventního jednání – dodržování vysoce abstraktních, univerzálně platných pravidel chování (typu „nezabiješ!“, „nepokradeš!“) má být sankcionováno normami trestního práva. Protiprávnost správního deliktu by měla zásadně vyplývat z porušení předem precizně definovaných a dostatečně konkrétních příkazů a zákazů, obsažených v normách správního práva (např. v pravidlech silniční dopravy).

Je zřejmé, že některá tato delimitační kritéria jsou vágní, zčásti protikladná, jejich interpretace je nejistá. Pro praktické použití (jako vodítko pro normotvorbu) nelze vystačit s žádným z nich izolovaně. Nezbyvá, než volit různé kompromisy a přihlížet k více hlediskům současně. Je nepochybné, že legislativa je vždy ovlivněna také pragmatickými zřeteli, přihlíží např. též ke kapacitám justičních a správních orgánů a k jejich kvalifikovanosti pro řešení daného typu delikvence, k nákladnosti procedury apod.

Osobně se domnívám, že v případech přestupků proti majetku a proti občanskému soužití převažují argumenty ve prospěch jejich převedení do oblasti trestního práva. Řešením by mohlo být zavedení tripartice soudně stíhaných deliktů, tj. rozšíření o kategorii soudních přestupků. Je ovšem jisté, že takový návrh vyvolává mnoho námitek, opírajících se zejména o kapacitní nedostatečnost soudnictví. Lze se však domnívat, že vhodnými procesními a organizačními opatřeními (zavedením zjednodušených forem trestního stíhání, aplikací odklonů, diverzifikací, specializací soudů) by takové řešení bylo schůdné. Jisté ovšem je, že nový trestní zákoník takové řešení nepřijal.

Shrneme-li předchozí výklad, lze konstatovat, že v současné době se nepodařilo dospět k jednoznačným kritériím pro určení toho, zda by určité protiprávní jednání mělo být trestáno jako trestný čin či jako správní delikt. Nepodařilo se to nejen u nás, ale ani jinde ve světě, jak vyplývá např. z rezoluce, přijaté XIV. mezinárodním kongresem trestního práva, konaným v roce 1989 ve Vídni, jehož první sekce se zabývala právními a praktickými problémy, vyplývajícími z rozdílu mezi trestním právem a správním

trestním právem.¹¹ Konstatuje se v ní, že závisí toliko na rozhodnutí národních zákonodárných orgánů, jaké jednání má být postihováno trestním nebo správním právem. Zákonodárce by však neměl postupovat svévolně, musí mít pro jím přijaté legislativní řešení racionální zdůvodnění, vždy má vzít v úvahu několik hledisek, zejména důležitost společenského zájmu ohroženého nebo poškozeného deliktem a stupeň zavinění ze strany pachatele.

5. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ LIMITY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

5.1 NEODPORUJE SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ PRINCIPU DĚLBY MOCI?

Kompetence soudů rozhodovat o trestných činech je zakotvena přímo v ústavním pořádku, konkrétně v ust. článku 40 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“): „*Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy.*“

Naproti tomu české ústavní předpisy neobsahují žádnou explicitní zmínku o správním trestání. V tom se liší od některých zahraničních ústav, které se o něm alespoň letmo zmiňují; Mikule¹² uvádí příklad řecké ústavy z roku 1975, která v článku 96 obsahuje zmocnění pro zákonodárce, aby obyčejným zákonem svěřil rozhodování o ukládání pokut některým správním úřadům.

To otvírá prostor pro nastolení otázky: Má být vůbec správním orgánům svěřena jedna část tzv. *trestní moci* (*Strafgewalt*)? Jak už to v životě bývá, jen málokdy na položenou otázku existuje jen jedna odpověď – a stejně je tomu i v případě naší otázky.

Na jedné straně najdeme silné odpůrce správního trestání, kteří říkají: Trestání není veřejné správě vlastní, není její přirozenou a originální funkcí, nebo, poněkud archaicky řečeno, „není objektivně nutným výronem funkcí veřejné správy“.¹³ Jakékoli trestání by prý mělo náležet toliko nezávislým soudům. Veřejná správa prý nemůže být při řešení trestněprávních sporů nezávislá a objektivní, protože ona zároveň žaluje a současně i rozhoduje v záležitostech, na nichž je sama zainteresována. Hierarchická, subordináční struktura veřejné správy prý apriorně vylučuje nezávislost rozhodování o tak závažných a citlivých otázkách, jako je vina a trest. Hrozí nebezpečí, že trestání se v rukou veřejné správy změní z prostředku sebeobrany a reaktivního působení na nástroj proaktivního působení – totiž zajišťování úkolů veřejné správy. Odpůrci poukazují rovněž na to, že právní systémy řady zemí se bez institutu správního trestání dobře obejdou.

Naproti tomu i zastánci správního trestání uvádějí mnoho přesvědčivých argumentů. Některé z nich jsou čistě pragmatické, nicméně jsou závažné: Justice je dnes mimořádně přetížena především klasickou občanskoprávní a trestní agendou, kterou jen

¹¹ Viz Musil, J., Motejl, O. (eds.): Čtrnáctý mezinárodní kongres trestního práva ve Vídni 1989. Sborník dokumentů. Praha: Institut FMV pro výchovu a vzdělávání a Československá národní skupina Mezinárodní společnosti pro trestní právo, 1991, s. 6.; též *Revue internationale de droit penal*, 61^e année, 1^{er} et 2^e trimestres 1990.

¹² Mikule, V.: Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: Musil, J., Vanduchová, M. (eds.): Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha: Kodex Bohemia, 1998, s. 69.

¹³ Viz Návrh věcného záměru zákona o správním trestání. Ministerstvo vnitra ČR, 2002.

s obtížemi zvládá, její kapacity jsou omezené a narážejí na nákladové bariéry, řízení před soudy je mimořádně zformalizované, nepružné a pomalé. Naproti tomu správní trestání je daleko pružnější a rychlejší, protože se děje méně formálně. Může probíhat paralelně s plněním jiných úkolů veřejné správy, jaksi „za pochodu“, jako bezprostřední a pružná reakce na zjištění, učiněná při plnění jiných správních úkolů. Rozhodování o správních deliktech vyžaduje posoudit a zhodnotit řadu *odborných otázek*, v nichž se veřejná práva dobře vyzná a při jejichž posuzování je soběstačná, zatímco soudy se v nich bez pomoci znalců nejsou schopny orientovat. Poznatky načerpané při správním trestání může veřejná správa operativně a rychle uplatnit ve své další činnosti a preventivně je využít k bezporuchovému fungování správy v budoucnosti.

Osobně se domnívám, že klady institutu správního trestání **převažují** nad jeho nevýhodami. Bez významu zajisté není ani dlouholetá tradice správního trestání v naší zemi, navazující na předchozí staletý vývoj v rakousko-uherské monarchii a za první Československé republiky, jakož i dobré zkušenosti z mnoha jiných zemí s podobným právním systémem. Přes všechny nedostatky je třeba konstatovat, že správní trestání u nás dnes funguje bez větších poruch a jeho radikální demontáž a revoluční přestavba by vyvolala mnoho negativních efektů. Hlavní nedostatek správního trestání, tj. chybějící nestrannost správních orgánů, lze překonat institucionálními zárukami následného soudního přezkumu v podobě *správního soudnictví*.

Absence ústavněprávního zakotvení správního trestání v ústavním pořádku nezpůsobuje žádné systémové poruchy. Lze se patrně i do budoucna spokojit s tím, aby tato oblast byla upravena pouze „obyčejnými“ zákony, jak je koneckonců obvyklé i v jiných zemích. Řadu pravidel správního trestání lze odvodit z obecných ústavních principů, platících pro činnost státních orgánů v demokratickém právním státě při jakékoli činnosti. Zejména pak lze vztáhnout na správní trestání analogicky některé ústavněprávní limity, určené primárně pro oblast soudnictví. Jde především o procesní pravidla tzv. *spravedlivého procesu* (*fair trial*), jak o tom bude ještě podrobněji řeč dále.

5.2 V JAKÝCH PRÁVNÍCH NORMÁCH MAJÍ BÝT UPRAVENY SKUTKOVÉ PODSTATY SPRÁVNÍCH DELIKTŮ?

Problém spočívá v tom, zda skutkové podstaty správních deliktů mají být definovány pouze zákonem, nebo je mohou upravit též podzákonné právní normy.

V případech trestných činů je princip výlučného zákonného definování stanoven přímo ústavním předpisem v podobě pravidla *nullum crimen, nulla poena sine lege* (článek 39 Listiny – „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“)

Pokud jde o správní delikty, není situace tak jasná, protože v ústavních předpisech takto explicitně formulované pravidlo nenalezneme.

Lze teoreticky uvažovat o tom, zda požadavek zákonného vymezení správních deliktů na ústavněprávní úrovni by bylo možno dovodit z principů právního státu. Skutkové podstaty jakéhokoli veřejnoprávního deliktu jsou ve své podstatě státem stanovené zákazy chovat se závadně – jde tedy o negativně vymezené příkazy. Článek 2 odst. 3 Listiny požaduje, aby státem stanovené všeobecně platné zákazy, adresované

občanům, měly podobu zákona, neboť „každý může činit, co není **zákonem** zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co **zákon** neukládá“. Soudní a správní trestání je výkonem státní moci, přičemž platí, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“ (čl. 2 odst. 2 Listiny). Tato ustanovení jsou ovšem poměrně obecná a vágní a k jejich přesné interpretaci ve vztahu k požadavku zákonného definování správních deliktů nelze dojít tak snadno a jednoznačně, jako je tomu v případě trestných činů.

Domnívám se, že k dodržení požadavku zákonné úpravy správních deliktů postačí, aby určité jednání bylo zákonem jako správní delikt **označeno**. Výslovně je takové pravidlo obsaženo v přestupkovém zákoně, v jehož § 2 odst. 1 je přestupek definován jako „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*“.¹⁴ Přestupkem je tedy to, co zákon za přestupek označuje.

Pokud jde o druhový pojem „jiný správní delikt“, je potíž v tom, že jeho zákonnou definici v právních předpisech vůbec nenalezneme, o vymezení pojmových znaků se pokouší toliko nauka. Dokonce ani jednotlivé zákony, které tyto delikty upravují, zpravidla termín „správní delikt“ neužívají. Že jde o „jiný správní delikt“, se dá vyvodit toliko interpretací – jde zpravidla o porušení nějaké právní povinnosti, které je trestáno sankcí, nejčastěji peněžní pokutou. I u nich však platí analogický požadavek, tedy aby trestnost všech správních deliktů byla vždy stanovena zákonem.

Teoretický a zároveň i ústavněprávní problém spočívá v tom, že skutkové podstaty mnoha správních deliktů jsou definovány jako porušení povinností (příkazů a zákazů), které po obsahové stránce de facto nestanoví zákonodárce zákonem, nýbrž je podzákonnými normami stanoví orgány moci výkonné – ministerstva, jiné správní úřady a též orgány územní samosprávy.

Legislativně technicky dochází k této „implementaci“ podzákonných norem do obsahu zákonů tak, že různé zákony z oboru správního práva vymezují skutkové podstaty správních deliktů za pomoci **blanketních norem**; správní delikt je zákonem definován jako porušení jiné zákonné nebo podzákonné právní normy. Tento způsob definování je pro správní delikty velmi charakteristický a to jak při definování přestupků, tak jiných správních deliktů.¹⁵

Příkladem správního deliktu, na jehož definování se de facto podílejí podzákonné předpisy, může být např. zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který v ust. § 92 odst. 1 říká, že deliktem je „nesplnění nebo porušení povinností stanovených... právním předpisem krajského hygienika“. Podobně zákon č. 21/1992 Sb., o bankách sankcionuje v § 26 odst. 1 „nedostatky v činnosti banky“, přičemž „nedostatkem“ je podle odstavce 3 písm. b) každé „porušení nebo obcházení... právních předpisů a opatření vydaných Českou národní bankou“.

¹⁴ V tom je současná česká úprava poměrně rigorózní; v minulosti nebylo žádnou výjimkou, že přestupky byly obsaženy v podzákonných předpisech (vládních nařízeních, vyhláškách), v některých zahraničních zemích se s takou úpravou lze setkat dodnes.

¹⁵ Blanketní normy lze nalézt i v trestním zákoně – příkladem je třeba trestný čin podle § 181e TrZ (nakládání s odpady), který trestá pachatele, který nakládá s nebezpečnými odpady „v rozporu s právními předpisy“.

Přestupkový zákon definuje v § 46 odst. 1 a 2 jako přestupek proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě takové jednání, které porušuje povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy, včetně nařízení obcí a krajů, jakož i porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.

Domnívám se, že skutkové podstaty správních deliktů nemusí být po stránce obsahové nezbytně formulovány toliko v zákoně, nýbrž že je lze vymezit též v podzákonných normách a odkazem („označením“) je implementovat do zákona. Důvodem pro připuštění podzákonné normotvorby je především obrovská pestrost a početnost různých deliktů jednání a jejich proměnlivost; jejich fixování toliko v zákoně by vyvolávalo zahlcení a nepřehlednost zákonů, naráželo by na rigidnost a nepružnost legislativního procesu.

Ústavněprávní oprávnění k této podzákonné normotvorbě lze odvodit z Ústavy, jejíž článek 79 odst. 3 stanoví, že „ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“. Článek 104 odst. 3 říká, že „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. K vydávání obecně závazných vyhlášek, i když jsou jimi ukládány povinnosti, již orgány územní samosprávy nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti, ve smyslu článku 79 odst. 3 Ústavy, kde takové zákonné zmocnění potřebují.

S některými prohrěšky při právní úpravě správních deliktů, které mohou nabýt ústavněprávní dimenze, se lze setkat při vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi. Tento typ pochybení lze demonstrovat na případu posuzování zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Kořenov, projednávané Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 35/06 na návrh Ministerstva vnitra.¹⁶

Článek 3 této obecní vyhlášky, upravující „povinnosti osob v souvislosti s chovem a držením psů“, např. stanovil povinnost osoby, která vede nebo doprovází psa, „zajistit, aby pes neznečišťoval veřejná prostranství, veřejnou zeleň nebo zařízení sloužící k potřebám veřejnosti“ a „neprodleně odstranit nečistoty (výkaly apod.) způsobené psem na veřejném prostranství“. Jde tedy o povinnosti, jejichž porušením je typicky naplňována skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona (jehož se dopustí ten, kdo „znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství“). Taková duplicitní úprava by ještě sama o sobě nemusela být protiústavní.

Problém však byl v tom, že vyhláška obce Kořenov v článku 6 odst. 2 stanovila, že „za nedodržení povinností uvedených v této vyhlášce je možno uložit sankce:

a) podle § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě do výše 200 000,- Kč;

¹⁶ Celý název vyhlášky zněl Vyhláška č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov.

b) podle § 46 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, fyzické osobě do výše 30 000,- Kč“.

Vidíme tedy, že tvůrce vyhlášky označil jednání spočívající ve „znečištění veřejného prostranství“ za *přestupek proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě* podle § 46 odst. 3 přestupkového zákona, ačkoliv zákonodárce v přestupkovém zákoně je kvalifikuje jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Pro pachatele má tato rozdílná právní kvalifikace ten důsledek, že u těchto přestupků jsou rozdílné sankce (v prvním případě hrozí pokuta do 200 000 Kč, v druhém případě do 30 000 Kč).

V nálezu, kterým Ústavní soud zrušil některá ustanovení vyhlášky, je vysloven názor, že „skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má, [...] povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. [...] Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna, za zákonem daných předpokladů, ukládat určité povinnosti. Povinnosti, uložené ve zkoumané vyhlášce, jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není na místě jejich podřazení pod tzv. *ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě*“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila (v čl. 6 odst. 2 vyhlášky), vykročila z mezí své pravomoci“.

5.3 PROBLÉM URČITOSTI SKUTKOVÝCH PODSTAT SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

I v oboru trestního práva se pokládá za potřebné požadavek *nullum crimen, nulla poena sine lege* doplnit a upřesnit ještě čtyřmi adjektivy, takže celé pravidlo má znít: *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta, scripta, certa, praevia*¹⁷. Přesný, určitý zákon (*lex certa*) je oním kýženým zákonem, který ideálně naplňuje požadované vlastnosti. Jedině taková definice skutkové podstaty deliktu, která je zcela přesná, srozumitelná, úplná a transparentní, může náležitě splnit cíle, které si zákonodárce přeje: Odradit potenciální delikventy od páchání deliktu, umožnit spravedlivě rozhodnout o deliktu, ochránit občana před zneužitím moci ze strany státu.¹⁸

Jaká je situace při naplňování tohoto požadavku přesnosti zákona u správních deliktů? S jistou benevolencí bychom mohli připustit, že relativně dosti přesně jsou formulovány skutkové podstaty přestupků ve zvláštní části přestupkového zákona. Nalezeme tam ovšem také několik velmi vágních formulací – příkladem budiž např.

¹⁷ Žádný trestný čin, žádný trest bez zákona – a to zákona v přísném slova smyslu (nestačí např. podzákonná právní norma), zákona psaného (nikoli nepsaného obyčeje), zákona určitého, zákona vydaného před spácháním deliktu.

¹⁸ Je třeba přiznat, že proti požadavku přesnosti se občas prohřešuje zákonodárce i při definování trestných činů (viz např. trestný čin obecné ohrožení podle § 272 NTZ, obsahující takový pojem jako je „jiné podobné nebezpečné jednání“).

přestupek proti občanskému soužití (§ 49 přestupkového zákona), který lze podle odstavce 1 písm. c) spáchat mj. tím, že přestupce „... úmyslně naruší občanské soužití... *jiným hrubým jednáním*“. Pojem „hrubé jednání“ se samozřejmě nevyznačuje žádnou přesností a musí být zpřesňován teprve interpretací, která v tomto případě je usnadněna alespoň tím, že jde pouze o jednu z variant demonstrativního výčtu, což umožňuje srovnání a poskytuje určité interpretační vodítko.

Je otázkou, zda je zákonodárce vůbec schopen vystříhat se těchto neurčitých pojmů, nemá-li být úprava kasuisticky rozvleklá a nemají-li vzniknout příliš velké legislativní mezery. Osobně se domnívám, že jistý stupeň neurčitosti v textu skutkových podstat správních deliktů lze tolerovat, jestliže zákonodárce prokáže pečlivost alespoň tím, že neurčitý pojem doplní demonstrativním výčtem dostatečně určitých variant analogických znaků, kterými se poskytne spolehlivé vodítko pro interpretaci.

Daleko horší stav právní úpravy je v případě jiných správních deliktů. Velká řada zákonů definuje skutkovou podstatu správního deliktu velmi vágně a neurčitě – totiž jako porušení jakékoli povinnosti uložené dotyčným zákonem. Příkladem může být např. zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který v ust. § 92 odst. 1 říká, že deliktem je „nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem“. Podobně zákon č. 21/1992 Sb., o bankách sankcionuje v § 26 odst. 1 „nedostatky v činnosti banky“, přičemž „nedostatkem“ je podle odstavce 3 písm. b) každé „porušení nebo obcházení tohoto zákona“. Podobných sankčních ustanovení správních norem bychom pravděpodobně našli v českých zákonech stovky.

Na význam dodržování požadavku určitosti zákona upozorňuje opakovaně Ústavní soud. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 Ústavní soud vyslovil, že „*zásady jasnosti a určitosti zákona představují součást principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu*“ (nález uveřejněn pod č. 25/1994 Sb. n. a u. ÚS, sv. 1).

Domnívám se, že delikt, jehož skutková podstata je definována jako jakékoli porušení právní normy, je vymezen naprosto neurčitě. Mezi pojmy „porušení právní normy“ a „delikt“ nelze klást rovnítko – delikt je podmnožinou, speciálním druhem protiprávního jednání. Pojmovým znakem deliktu je mj. „trestuhodnost“ a vyšší míra škodlivosti, než je tomu u „prostého“ protiprávního jednání. Požadavek určitosti právní normy v případě deliktu znamená, že zákonodárce je povinen definovat skutkovou podstatu deliktu tak, aby v definici vystihl specifikum deliktu, tj. vyšší (speciální) míru intenzity (závažnosti) protiprávního jednání, ospravedlňující jeho trestuhodnost.

Důsledkem neurčitosti právní normy je *nedostatečná diferenciací* stupně závažnosti správních deliktů. Zákonodárce často nijak neodlišuje různě závažné delikty, staví je naroveň. Původ tohoto nedostatku zpravidla tkví v samotné legislativní technice blanketní úpravy. Jiné právní předpisy, na něž je odkazováno, zpravidla obsahují pestrrou škálu různých povinností, nebezpečnost (škodlivost) jejichž porušení je velmi rozdílná; porušení některých málo závažných povinností může mít povahu zcela bagatelního prohrěšku, nezasluhujícího si potrestání.

Plně souhlasím s Mikulem, který píše, že při takové koncepci se správním deliktem „stává každé sebenepatrnější porušení právních povinností, zcela bagatelní případy, pouhá neposlušnost“. To má zcela demotivující vliv na jednání odpovědných osob, které z obavy před postihem nechtějí podstupovat žádné riziko a vede to v praxi

k tomu, že „správní orgány tápou, která jednání mají vlastně postihovat a v rozporu se zásadou legality ke stíhání vůbec nepřikročí a příslušná ustanovení neaplikují“.¹⁹

Proto by zákonodárce měl tuto nežádoucí expanzi delikt ní odpovědnosti brzdit tím, že trestnost omezí toliko na případy závažnějších porušení právních povinností, tedy tak, že ve skutkové podstatě vymezí další materiální znaky, svědčící o škodlivosti deliktu. Takto (podle mého názoru správně) zákonodárce postupuje, jestliže se při definování deliktu nespokojuje pouhým (jakýmkoli) porušením jiných právních předpisů, nýbrž vyžaduje, aby porušení vyvolalo **škodlivý následek**. Tak je definován např. přestupek na úseku ochrany životního prostředí § 45 přestupkového zákona, jehož se dopustí ten, kdo „*porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí... zhorší životní prostředí*“.

Z hlediska diferenciac e (ale též z hlediska určitosti) lze vítat, jestliže zákonodárce namísto paušálního odkazu na porušení jiné normy přesně definuje, která konkrétní závažnější porušení zákona jsou deliktem. To umožní přesně rozlišit stupeň závažnosti delikt ního jednání a podle toho též diferencovat výši sankce. Takto (správně) postupoval zákonodárce v případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (§ 22 přestupkového zákona). Zatímco původní znění § 22 z roku 1990 obsahovalo generální klauzuli o „porušení obecně závazného právního předpisu o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu“, postupnými novelizacemi se dosáhlo konkretizace a diferenciac e skutkových podstat a sankcí, což je z hlediska zákonnosti a ústavnosti daleko lepší stav.

5.4 NEDOSTATEČNÁ DIFERENCIACE SANKCÍ

Právní úprava sankcí ukládaných za přestupky je pokládána za vcelku vyhovující. Hlavní a nejčastěji ukládanou sankcí je peněžitá pokuta, sazby pokut jsou vcelku citlivě diferencovány podle stupně závažnosti přestupku; nejvyšší horní hranice sazby pokuty činí 50 000 Kč. De lege ferenda by pravděpodobně bylo účelné rozšířit dosavadní škálu sankcí (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci) o více druhů.

Naproti tomu úprava sankcí za ostatní správní delikty je velmi špatná. Sazby pokut jsou stanoveny naprosto chaoticky, jejich výše není proporcionální k typové závažnosti deliktu. Často není stanoveno žádné rozpětí pokut, je stanovena pouze horní hranice. Pokuty, které je možno uložit právníckým osobám a fyzickým osobám – podnikatelům, často dosahují drakonické výše (např. 100 mil. Kč podle § 18 zák. č. 158/2000 Sb., o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna za hranicemi pravomoci států).

V současné úpravě chybí některé obecné instituty trestání, např. úprava souhrnného a úhrnného trestu (sankce) při spáchání více deliktů.

Z hlediska ústavnosti lze zejména klást otázku, zda stanovené sankce vyhovují principu proporcionality.

¹⁹ Mikule, V.: Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Správní právo č. 1/2002, s. 7.

Domnívám se, že nejdůležitější záruku ústavnosti správního trestání dnes představuje ústavní právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, tedy právo na soudní a jinou právní ochranu, zakotvené v článku 36 odst. 2 Listiny. Tento soudní přezkum správních rozhodnutí v tzv. *plné jurisdikci* je největší vymožeností, k níž se dopracovala česká právní úprava správního soudnictví, dovršená přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zřízením Nejvyššího správního soudu.

Podobně jako soudní trestní proces, tak i proces stíhání správních deliktů je typicky kolizní oblastí, protože postup státních orgánů je tu spojen se zásahy do sféry občanských práv a svobod. Proto i na stíhání správních deliktů je dnes uplatňován ústavní princip *spravedlivého procesu* (*fair trial*), dovozovaného z práva na soudní a jinou právní ochranu zakotveného v článku 36 Listiny a z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

K prosazení aplikace fair procesu do oblasti správního trestání přispěl zejména Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“) svým výkladem pojmu *trestní obvinění*. Soud vykládá pojem trestní obvinění autonomně a vychází z jeho materiálního chápání. Autonomní obsah pojmu trestní obvinění vyložil např. v případě *Engel proti Nizozemí* (1976). Podle jeho rozhodnutí není formální klasifikace deliktu podle vnitrostátního práva jediným rozhodujícím kritériem, nýbrž je spíše východiskem pro úvahu soudu. Dalším faktorem je povaha samotného deliktního jednání (podle normy a jejího předmětu: zdali má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní, omezenou skupinu osob, zdali má účel spíše preventivní či represivní apod.). V úvahu je třeba vzít též povahu a tvrdost sankce.

V případě *Öztürk proti Německu* (1984) Soud kvalifikoval delikt, jehož se stěžovatel dopustil porušením dopravních předpisů (zavinil dopravní nehodu, při níž způsobil majetkovou škodu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 60 německých marek), jako trestní obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, přestože podle německého práva nešlo o trestný čin, ale o přestupek. Soud v této souvislosti připomněl, že německé dopravní předpisy a zákon o přestupcích mají všeobecný charakter a účel sankce (pokuty) je jednak odstrašující, jednak trestní. Jako trestní obvinění ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy posoudil Soud též dopravní přestupek spočívající v nepřipoutání se bezpečnostními pásy, *Schmautzer proti Rakousku* (1995), dopravní přestupek spočívající v odmítnutí výzvy policie podstoupit dechovou zkoušku, *Umlauf proti Rakousku* (1995), dopravní přestupek spočívající v jízdě pod vlivem alkoholu a způsobení dopravní nehody s následkem smrti, *Gradinger proti Rakousku* (1995) nebo dopravní přestupek spočívající v překročení maximální povolené rychlosti na dálnici, *Palaoro proti Rakousku* (1995).

V případech *Lauko proti Slovensku* (1998) a *Kadubec proti Slovensku* (1998) Soud posuzoval charakter přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 a přestupku proti občanskému soužití podle § 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. I v těchto případech Soud posoudil obvinění z přestupku jako trestní obvinění (pan Lauko se do-

pustil přestupku proti občanskému soužití spočívajícího v úmyslném narušení občanského soužití, za což mu byla uložena pokuta 300 Sk, a pan Kadubec spáchal přestupek proti veřejnému pořádku tím, že neuposlechl výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci a vzbudil veřejné pohoršení, za což byl potrestán pokutou 1000 Sk). Soud připustil, že zákon o přestupcích formálně není podle vnitrostátního práva považován za součást trestního práva. Nicméně vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích je všeobecnou normou, jež dopadá na všechny osoby a nikoli jen na nějakou zvláštní, omezenou skupinu subjektů, a že pokuta má charakter trestu s cílem odradit pachatele od páchání přestupků, konstatoval Soud, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním. Na tomto závěru podle Soudu nemohla nic změnit ani relativní mírnost uložené sankce.

Z hlediska judikatury Soudu lze tedy řízení o přestupku, jehož spáchání bylo stěžovateli kladeno za vinu, považovat za řízení, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy. Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich: Přestupkový zákon je obecným právním předpisem pro postih protispolečenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. Pro tento závěr hovoří dále punitivní povaha i tvrdost sankcí, které za spáchání přestupků mohou být uloženy.

Tuto judikaturu Evropského soudu pro lidská práva plně akceptuje též český Ústavní soud. Stalo se tak např. ve věci projednávané pod sp. zn. II. ÚS 788/02, v níž šlo o projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) a e) přestupkového zákona (stěžovatel jel na motocyklu bez řidičského oprávnění, v zatáčce přešel do protisměru a způsobil dopravní nehodu s hmotnou škodou na vozidlech cca Kč 10 500,-), za něž správní orgány uložily přestupci pokutu Kč 2000,- a vyslovily zákaz řízení všech motorových vozidel po dobu 8 měsíců. Ústavní soud v nálezu, jímž vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadená rozhodnutí, vyslovil mj. tyto závěry:

„Je-li řízení o přestupku stěžovatele řízením o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá stěžovatel i dalších minimálních práv: mimo jiné práva mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, práva obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, práva, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, a práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě, viz čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy. Efektivní uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z tohoto důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, za právo základní požívaní ústavněprávní ochrany.

Práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny se proto nutně musí vztahovat na řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. i na řízení o přestupcích před nalézacím správním orgánem, a to zejména za situace, kdy v rozhodné době platná úprava správního soudnictví nezaručovala úplné právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nezávislým a nestranným soudem v tzv.

plné jurisdikci. Správní soud, jehož rozhodnutí stěžovatel napadl ústavní stížností, mohl přezkoumávat jen zákonnost správního rozhodnutí, jímž byl stěžovatel uznán vinným za spáchání přestupku. Nemohl však, na rozdíl od správního orgánu, nalézat v otázkách skutkových.

Aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 Listiny na řízení o přestupcích lze ostatně dovodit i z názvu hlavy páté Listiny (právo na soudní a jinou právní ochranu) i vzhledem k obecnému charakteru práv garantovaných v čl. 37 a 38 Listiny (viz též Pavlíček, V. a kol: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody, Linde Praha, a.s.: Praha 2002, str. 310)“.

Stejně se Ústavní soud vyslovil ve věci projednávané pod sp. zn. II. ÚS 82/07, v níž šlo o uložení pokuty stěžovateli ve výši 15 000 Kč za přestupek podle § 105 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon (užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí). Stěžovatel tvrdil porušení práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny; správní orgány prý popřely princip presumpce neviny a nakládaly s ním jako s viníkem, aniž by k prokázání jeho viny byly opatřovány důkazy. Ústavní soud stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil; odvolal se mj. též na článek 6 odst. 1 a 2 Úmluvy, podle nichž obviněný je považován za nevinného, dokud jeho vina není prokázána zákonným způsobem.

Předchozí výklad je možno shrnout konstatováním, že mnohá procesní práva obviněného, která byla původně charakteristická toliko pro trestní řízení, a mající ústavně-právní dimenzi, byla v dalším vývoji legislativy a judikatury přenesena též do procesu správního trestání.

Neznamená to však, že by se při správním trestání měla bez dalšího uplatňovat vůbec všechna práva obviněného, platná v trestním řízení. Trestní řízení a řízení o správních deliktech jsou dvě samostatné procesní sféry, jejich instituty nejsou automaticky navzájem přenositelné. V trestním řízení jsou ve hře přece jen závažnější a citlivější záležitosti a proto též trestním řádem poskytované garance ochrany občanských práv jsou vyšší a kontrolní mechanismy a procedury s tím spojené jsou důkladnější a náročnější. Ve správním trestání se lze spokojit i s jednoduššími a méně formálními postupy.

Jako příklad těch právních zásad, které v trestním řízení mají silnější a širší uplatnění, než ve správním trestání, patří např. *zákaz reformace in peius*. Tento princip, zakazující v opravném řízení změnit prvoinstanční rozhodnutí o vině a o trestu k horšímu v neprospěch obviněného (pokud opravný prostředek podal toliko obviněný), platí v trestním řízení téměř neomezeně. Naproti tomu tento princip neplatí obecně ve správním trestání – zde se uplatní pouze tehdy, jestliže to výslovně stanoví zákon (tak tomu je v řízení o přestupcích – viz § 82 přestupkového zákona). Nový správní řád sice v ustanovení § 90 odst. 3 praví, že „odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele“, avšak zároveň obsahuje výjimky pro případy, kdy „odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“.

Možnost změny v neprospěch odvolatele připouští ve správním trestání i judikatura českého Ústavního soudu, a to v případech, kdy prvoinstančním rozhodnutím nebyl dostatečně ochráněn veřejný zájem. Ve věci, projednávané pod sp. zn. III. ÚS 880/08,

posuzoval Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky – obchodní společnosti, které Česká inspekce životního prostředí uložila pokutu ve výši Kč 10 000,– za poškození a ohrožení životního prostředí v lesích (podle ust. § 4 písm. d) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa). Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí bylo k odvolání stěžovatelky změněno prvoinstanční rozhodnutí tak, že uložená pokuta byla zvýšena na částku Kč 30 000,–. Správní žaloba, jakož i kasační stížnost byly správními soudy zamítnuty. Ústavní soud stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost a dovodil, že nedošlo k porušení ústavně chráněných práv stěžovatelky.²⁰

6. ZÁVĚR

Předchozí text mohl na daném omezeném prostoru poskytnout pouze letmý přehled o mnohých problémech, s nimiž se správní trestání v současné době potýká.

Uznávám, že odpovědi na zde nastolené otázky nejsou jednoduché a nekladu si nárok na jejich definitivní řešení. Odborná diskuse o těchto otázkách musí pokračovat. Zároveň je třeba i na tomto místě varovat před představou o mimořádné účinnosti a efektivnosti právních nástrojů řešení všemožných lidských problémů. Jak trestní, tak i správní represe má pouze pomocnou, subsidiární roli. Stejně jako v případech jiných negativních jevů, platí i u správních deliktů: Lepší než represe je prevence. Je účinnější odstraňovat příčiny sociálně patologických jevů, než odstraňovat jejich následky.

THEORETICAL AND CONSTITUTIONAL TENETS OF ADMINISTRATIVE SANCTIONING

Summary

There has been a continuous increase in the scope of imposing administrative sanctions over the past decades. In particular, the corporate liability for administrative infractions and other administrative delicts has witnessed a dynamic expansion.

Both theory and legislation have so far failed to define clear differentiation criteria to determine, whether a particular unlawful act has to be treated as a criminal offence or rather as an administrative delict.

The present-day legal regulations of administrative delicts in Czech law are quite unsatisfactory. These regulations have been criticized due to their fragmentation, heterogeneity and inextricability. Above all, they fail to define basic concepts and institutes. The rates of penalties have been set down quite randomly, which contravenes the principle of proportionality between the sanction and the gravity of the offence. The procedural regulation of administrative sanctioning has also been considered dissatisfactory.

The text further focuses on the constitutional guarantees that are of importance for the area of administrative sanctions. The author emphasizes the requirement for unambiguous legal definition of a delict (*lex certa*). The prosecution of administrative infractions cannot be exempt from the constitutional principles of fair trial.

²⁰ V literatuře lze nalézt i opačný názor, prosazující plnou platnost zákazu reformace in peius též ve správním trestání – viz Mates, P.: *Reformatio in peius* ve správním řádu. Právní rozhledy, 2006, č. 18.