

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Materiální stránka správního deliktu

Nela Mašková

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Nela MAŠKOVÁ**
Osobní číslo: **R17M0188P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Materiální stránka správního deliktu**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Teoretické vymezení správního deliktu (pojem, typy)
2. Materiální stránka správního deliktu (definice, zákonné vymezení, význam, role)
3. Hodnocení materiální stránky správního deliktu aplikačními orgány
4. Srovnání materiální stránky správního deliktu v pojetí českého právní úpravy s materiální stránkou správního deliktu v německé právní úpravě ve světle judikatury

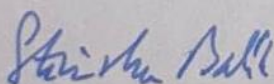
Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

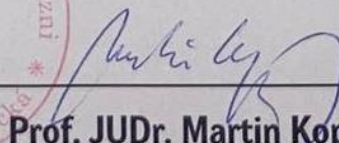
- Kopecký, M. Správní právo – obecná část. Nakladatelství C.H.Beck, s.r.o., Praha, 2021
- Horzinková, E. Správní právo trestní. Nakladatelství Leges, s.r.o., Praha, 2017
- Skulová, S. Správní právo procesní. Nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Praha, 2020
- Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Nakladatelství C.H.Beck, s.r.o., Praha, 2013
- Příslušná judikatura
- Články z odborných periodik

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **16. června 2021**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „Materiální stránka správního deliktu“ vypracovala samostatně. Veškeré prameny a zdroje informací, z nichž jsem čerpala pro svou práci, byly citovány způsobem ve vědecké práci obvyklým a jsou uvedeny v závěrečném seznamu, který je součástí této diplomové práce.

V Plzni dne 31.3.2022

Nela Mašková

Poděkování

Na tomto místě si dovoluji poděkovat JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D., za jeho odborné vedení mé diplomové práce a za všechny jeho cenné návrhy, připomínky, poznatky a rady, které mi poskytl během konzultací.

Obsah

Úvod.....	1
1. Teoretické vymezení správního deliktu	4
1.1 Správní právo trestní.....	5
1.1.1 Historický vývoj správního práva trestního	5
1.1.2 Pojem správního práva trestního	8
1.2 Správní delikt.....	12
1.2.1 Pojem správního deliktu.....	12
1.2.2 Znaky správního deliktu.....	13
1.2.3 Druhy správního deliktu.....	15
2. Materiální stránka správního deliktu	17
2.1 Materiální stránka přestupku	17
2.2 Materiální stránka ostatních správních deliktů	22
2.3 Míra materiální stránky správního deliktu.....	23
2.4 Význam a role materiální stránky správního deliktu.....	29
2.4.1 Materiální stránka správního deliktu jako diferenciací kritérium .	30
2.4.2 Materiální stránka bagatelního správního deliktu	31
3. Hodnocení materiální stránky správního deliktu aplikačními orgány.....	35
3.1 Posuzování trestnosti správního deliktu	36
3.2 Určování druhu a výměry správního trestu	45
4. Materiální stránka přestupku v právní úpravě Spolkové republiky Německo	50
4.1 Právní úprava přestupků v německém právním řádu	50
4.2 Materiální stránka přestupku v německém zákonu o přestupcích.....	53
Závěr.....	56
Seznam zdrojů	59
Monografie	59
Právní předpisy	60

Články z odborných periodik.....	61
Judikatura.....	62
Elektronické zdroje.....	63
Ostatní zdroje.....	64
Resumé	65

Úvod

Tuto diplomovou práci předkládá autorka v rámci magisterského studijního programu Právo a právní věda katedře správního práva fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Tématem diplomové práce je „*Materiální stránka správního deliktu*“, které svým obsahem spadá do oblasti správního práva trestního. Správní právo trestní a společně s ním i správní trestání jsou oblasti práva, které významnou měrou zasahují do osobní sféry adresátů veřejné správy a lze se s nimi setkat v běžném každodenním životě. V povědomí laické veřejnosti jsou správní delikty vnímány spíše jako méně závažná jednání, za která hrozí nízké sankce, a proto jim není přisuzována taková důležitost, jako kupříkladu trestnímu právu. S tímto však nelze plně souhlasit, neboť i v rámci správního trestání může správní orgán uložit peněžitou pokutu v částce několika milionů korun českých, a proto by neměly být správní delikty opomíjeny.

Materiální stránka správního deliktu je významným institutem správního trestání, který představuje určitou záruku spravedlnosti při rozhodování správního orgánu o správním deliktu, a to tím, že zmírňuje případnou tvrdost, která by vznikla pouhým formálním a strohým výkladem právních předpisů. Její vymezení je však problematické, neboť není právně definována, a tak je její obsah utvářen především judikaturou a právní teorií. V praxi se lze setkat s různými pojetími a názory na význam a podstatu materiální stránky správního deliktu, které se v určitých oblastech zásadně liší, neboť jde o problematiku velmi specifickou a lze na ni nahlížet z několika úrovní pohledu. Autorka této diplomové práce si zvolila předmětné téma především z důvodu zajímavosti tohoto institutu, neboť se jedná o oblast právní praxí spíše neprobádanou.

Cílem této diplomové práce je jednak vymezení materiální stránky správního deliktu z hlediska jejího obsahu a faktorů, které ji ovlivňují a tvoří, významu a role v právním řádu, a jednak posouzení, do jaké míry by se měly správní orgány materiální stránkou správního deliktu zabývat v odůvodnění správních rozhodnutí.

Tato diplomová práce bude členěna do čtyř základních částí. Záměrem první kapitoly diplomové práce je stručné teoretické vymezení správního práva trestního, správního trestání a správních deliktů pro účely následujících kapitol. První kapitola

se tak bude zabývat pojmem správního práva trestního a správního trestání, přičemž bude nejprve stručně popsán historický vývoj této oblasti právního řádu na území České republiky, následně charakterizováno správní právo trestní v současném pojetí českého právního řádu společně s rozlišením mezi soudními a správními delikty, a dále bude definován správní delikt a jeho jednotlivé druhy.

Cílem druhé kapitoly, která bude pojednávat o materiální stránce správního deliktu, je zodpovězení těchto výzkumných otázek: Co je to materiální stránka správního deliktu a čím je tvořena? Jaká je funkce a role materiální stránky správního deliktu v rámci správního trestání? Které okolnosti určují míru materiální stránky správního deliktu? Obsah této kapitoly bude proto tvořit charakteristika materiální stránky v pojetí jednotlivých druhů správních deliktů, vymezení okolností, jež určují míru naplnění materiální stránky správního deliktu, a stručně i názorových proudů a jejich náhledu na obsah, roli a význam materiální stránky správního deliktu.

Třetí kapitola bude zaměřena na potvrzení či vyvrácení hypotézy této diplomové práce, která zní: *„V rámci odůvodňování svých rozhodnutí by měly správní aplikační orgány vyjádřit naplnění materiální stránky správního deliktu vždy explicitně.“* V této kapitole bude polemizováno s názorem Nejvyššího správního soudu a právní teorie, že v běžných případech správních deliktů postačuje odůvodnění implicitní. Autorka této diplomové práce si klade za cíl předložit jiný úhel pohledu na tuto problematiku, dle kterého by se měl správní aplikační orgán zabývat materiální stránkou správního deliktu v rámci svého rozhodnutí vždy explicitně, a to jak při posouzení naplnění trestnosti správního deliktu, tak při ukládání správní sankce.

Poslední kapitola této diplomové práce bude stručně charakterizovat úpravu přestupků v německé právní úpravě s důrazem na materiální stránku přestupku, která v německé právní úpravě není zakotvena jako v české právní úpravě. Jelikož se jedná o problematiku značně rozsáhlou, je účelem této kapitoly především nastínit základní fungování stíhání přestupků ve Spolkové republice Německo a stručně porovnat se stíháním přestupků dle českého právního řádu.

Tato diplomová práce bude zpracovávána na základě příslušné právní úpravy, odborných monografií, související judikatury a článků z odborných periodik. Při zpracování budou využity jazykové, logické, systematické,

teleologické a komparativní výkladové metody. Vzhledem k obsáhlosti tématu této diplomové práce nelze v žádném případě prohlásit, že by dané téma bylo naprosto vyčerpáno. Autorka se hodlá v rámci této práce zaměřit především na instituty správního práva, které jsou podstatné pro řádné zpracování tématu, a podat tak celkový náhled na danou problematiku.

Práce je zpracovávána podle právního stavu účinného ke dni 01.02.2022.

1. Teoretické vymezení správního deliktu

Materiální stránka správního deliktu je institut oblasti správního trestání, jež se svou povahou řadí do odvětví obecného správního práva. První kapitola tak stručně objasňuje základy správního práva trestního a jeho vazbě k trestnímu právu, správněprávní odpovědnosti, správního deliktu včetně jeho základních typů, a správního trestání, neboť tyto instituty jsou pro další pochopení uvedených úvah esenciální.

Správní právo zaujímá v právním řádu České republiky velmi důležitou pozici, přičemž tvoří část práva veřejného. Kopecský vymezuje ve své publikaci správní právo takto: „*Správním právem rozumíme tu část právního řádu, která upravuje organizaci a činnost veřejné správy, včetně vztahů veřejné správy na straně jedné a fyzických či právnických osob jako adresátů na straně druhé. Správní právo je právním odvětvím, tvořeným souhrnem veřejnoprávních norem upravujících organizaci a činnost veřejné správy.*“¹ Veřejná správa, která je předmětem správního práva jako takového, je obecně těžko definovatelná, neboť se jedná o pojem velice rozsáhlý. Kopecský definuje veřejnou správu jako „*činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, sledující dosažení určitého účelu, zásadně zaměřenou do budoucna*“.² Lze tedy shrnout, že správní právo reguluje právní vztahy vznikající při realizaci veřejné správy. Do sféry správního práva tak spadá nespočet různých oblastí společenských vztahů, díky čemuž se správní právo stává neopomenutelnou součástí běžného života širokého okruhu fyzických i právnických osob.³

Správní právo lze dělit podle nejrůznějších kritérií, přičemž tím nejzákladnějším dělením je dělení správního práva na obecnou a zvláštní část. Obecná část správního práva, kterou tvoří tzv. obecné správní právo, pojednává zjednodušeně řečeno o teorii správního práva, pod kterou spadají mimo jiné základní správněprávní pojmy a instituty, zásady prolínající celou oblast působnosti správního práva, již zmíněné správněprávní vztahy či správní trestání, jehož základy jsou vymezeny v následující podkapitole. Zvláštní část správního práva

¹ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 9.

² KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 6.

³ PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, str. 20.

naopak obecně tvoří právní úprava specializovaných úseků a oblastí veřejné správy, přičemž tato část je velice obsáhlou materií.⁴

1.1 Správní právo trestní

Chování a fungování společnosti je velmi zjednodušeně řešeno postaveno na určitých pravidlech chování, a to právní povahy, určených právním systémem, a neprávní povahy, vyplývajících například z morálky. Právní pravidla mají formu právních norem, které jsou obsaženy v pramenech práva. Právní normy v sobě tak obsahují právní povinnosti, jejichž porušování je v zájmu společnosti nežádoucí.

Proto v případě, že dojde k porušení této zakotvené právní povinnosti, je veřejná moc oprávněna toto jednání represivně potrestat, tedy pachatel, kterému okamžikem porušení jeho povinnosti dané právním řádem vznikla právní odpovědnost, uložit sekundární povinnost ve formě sankce.

Obecně je tato pravomoc veřejné moci svěřena v rámci dělby moci soudům, nikoliv však výhradně. V určitém rozsahu participují na stíhání protiprávních jednání i orgány spadající podle dělby moci do exekutivy, a to orgány správní. Stíhání protiprávních jednání správními orgány tak tvoří předmět správního práva trestního.

1.1.1 Historický vývoj správního práva trestního

Zrod správního práva trestního lze časově zařadit do druhé poloviny 18. století, kdy byl v roce 1787 přijat josefínský Všeobecný trestní zákoník o zločinech a trestech, ve kterém se nacházela první zmínka o správních deliktech. Správní delikty byly od přijetí Všeobecného trestního zákoníku o zločinech a trestech stíhány nikoliv soudy, nýbrž tzv. politickou vrchností, tedy obdobou dnešní veřejné správy, přičemž toto pojetí správních deliktů bylo znovu zakotveno v trestních zákonech z let 1803, 1852 a 1873.⁵

⁴ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 14.

⁵ MIKULE, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2002, roč. XXXV, č. 1, s. 2.

Kromě trestních zákonů byly vydávány i jiné prameny práva, které upravovaly institut správních deliktů, například císařské nařízení č. 96/1854 ř. z., o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, jinak označován jako tzv. výpraskový patent, jímž byla uložena pravomoc dotčeným úřadům, nikoliv soudům, postihovat správní delikty proti veřejnému pořádku a správě, a to i za pomoci tělesných trestů. V průběhu let a v závislosti na vývoji státního zřízení na území dnešní České republiky se pomocí různých právních předpisů specifikovaly dílčí instituty správního trestání, mezi které patří mimo jiné institut správní sankce či institut opravných prostředků proti rozhodnutí příslušných úřadů.⁶

Nic na tom po určitou dobu nezměnil ani vznik Československého státu v roce 1918, neboť byl přijat zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, kterým byl recipován právní řád platný v předcházejícím státním zřízení.⁷ Pod vlivem všech okolností spojených s budováním demokratického právního státu, který byl původně součástí monarchie, však vznikla potřeba právních reforem, jež se nevyhnula ani oblasti správního trestání. Zásadním krokem bylo ústavněprávní zakotvení správního trestání do ústavy z roku 1920, a to ustanovením § 95 této ústavy, kterým byly trestní věci svěřeny do působnosti soudů, pokud nebyly na základě zvláštního zákona projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním.⁸ Ačkoliv tedy došlo k vytvoření ústavního základu správního trestání, celkové kodifikace se tato oblast za trvání první a druhé republiky nedočkala a v praxi byly nadále užívány recipované právní předpisy z dob monarchie.⁹

Naopak správní disciplinární delikty byly vcelku uceleně právně upraveny, a to zejména zákonem č. 15/1914 ř. z., který zakotvil služební pragmatiku státních úředníků. Rovněž správní disciplinární delikty prošly určitým vývojem, na jehož konci se jejich stíhání oddělilo od trestního práva a vytvořilo podsystém práva správního. Správní disciplinární delikty byly vázány především na existenci institutu státní služby, v rámci kterého úředníci vstupovali do vztahu se státem jakožto svým zaměstnavatelem, a tím přijímali specifická práva a povinnosti

⁶ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 2.

⁷ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 3.

⁸ Zákon. č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.

⁹ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 4.

z tohoto vztahu vyplývající, kdy právě porušením těchto povinností došlo ke spáchání správního disciplinárního deliktu. I stíhání správních disciplinárních deliktů bylo vyňato z působnosti soudů a přeneseno do působnosti příslušných služebních úřadů. Správních disciplinárních deliktů se však nemohli dopustit pouze úředníci státní služby, nýbrž například i učitelé, příslušníci svobodných povolání či policisté.¹⁰

Za první republiky znal právní řád i pojem správních pořádkových deliktů, které byly zakotveny v zákoně č. 125/1927 Sb. či ve správním řádu z roku 1928, přičemž jejich podstata byla v zásadě stejná jako v současně platném právním řádu, ačkoliv tehdy bylo možné uložit pořádkovou sankci nejen peněžitou, ale i omezující na svobodě.¹¹

Další vývoj oblasti správního trestání nastal po skončení 2. světové války v roce 1945, kdy byly nejen proslulými prezidentskými dekrety zakotvovány nové skutkové podstaty přestupků související s kolaborací s německými okupanty.¹² Jako příklad lze uvést dekret prezidenta republiky o potrestání některých provinění proti národní cti¹³ či zákon o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic¹⁴.

Komunistický převrat, uskutečněný v únoru roku 1948, přinesl radikální změny celého, do té doby demokratického právního řádu Československé republiky. V rámci kodifikačního procesu tzv. právníké dvouletky došlo k přijetí dvou zásadních zákonů upravujících oblast správního trestání, a to zákona č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, a zákona č. 89/1950 Sb., trestní řád správní, přičemž jejich hlavním účelem, ostatně jako celého právního řádu, byla ochrana lidové demokracie a socialistické společnosti. Tyto zákony však nebyly úplným kodexem správního trestání, neboť mnoho skutkových podstat správních deliktů bylo upraveno i zákony zvláštními, a proto byly v roce 1961 vystřídány zákonem č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, a zákonem č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech.¹⁵

¹⁰ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 7.

¹¹ tamtéž

¹² tamtéž

¹³ Dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o trestání některých provinění proti národní cti.

¹⁴ Zákon č. 107/1945 Sb., o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic.

¹⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4.

Za období totalitního státního zřízení na území tehdejšího Československa téměř zanikly správní disciplinární delikty, neboť došlo ke zrušení státní služby ve vztahu k úředníkům, a samosprávné celky, jako například vysoké školy, přešly pod správu státní. Naopak vznikl další druh správních deliktů, a to tzv. jiné správní delikty, které nebyly ani přestupkem, ani správním disciplinárním deliktem, přičemž tento druh správních deliktů existoval v právním řádu až do roku 2017.¹⁶

Po pádu komunismu v roce 1989 byly postupně vytvořeny nové druhy správních deliktů, například delikty právnických osob, případně byly zakotveny již známé delikty, jako třeba správní disciplinární delikty, avšak k přijetí rozsáhlejší úpravy došlo až v roce 2017, kdy byl přijat zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který lze označovat za kodifikaci oblasti správního trestání.¹⁷

1.1.2 Pojem správního práva trestního

Správní právo trestní se tak na území našeho státu vyvíjí po dobu několika staletí, kdy prošlo mnohými změnami a obměnami ve své podstatě, a je tak jednou z esenciálních složek současného právního řádu. Jeho významnost a specifičnost je především dána tím, že společně s trestním právem chrání hodnoty a vztahy významné pro společnost.¹⁸ Trestní právo obecně chrání významné právní statky, garantované Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod, mezi které náleží především práva osob¹⁹, a postihuje trestné činy, které jsou vysoce společensky nebezpečné²⁰.

Dle čl. 90 Ústavy České republiky jen soudy rozhodují o vině a trestu za trestné činy, což je projevem principu dělby moci zakotveného v čl. 2 Ústavy České republiky.²¹ Soudy jsou tak ústavně oprávněny výkonem trestání. Kopecký definuje trestání ve své publikaci takto: „*Trestáním rozumíme stíhání porušení právních pravidel chování, jež jsou podle právního řádu natolik významná, že umožňují veřejné moci represivně působit vůči pachateli a za protiprávní jednání*

¹⁶ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 9.

¹⁷ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁸ ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 51.

¹⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3.

²⁰ ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 35.

²¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

*mu uložit trest.*²² Trest pak představuje sekundární povinnost působící újmu osobě, která se dopustila protiprávního jednání.

V současném právním prostředí se však lze setkat s tím, že trestání v určitém rozsahu vykonávají i orgány odlišné od soudů, a to orgány veřejné správy, tedy orgány náležející do moci výkonné. Těmto správním orgánům náleží oprávnění trestat určité oblasti jednání, které jsou z moci soudní přeneseny do moci výkonné. Jedná se tak především o trestání zaměstnanců ve služebním poměru, osob podléhajících disciplinární odpovědnosti, trestání méně společensky škodlivých jednání či trestání jednání porušujících povinnosti stanovené zvláštní částí správního práva, například stavebního práva.

Trestní právo v rámci svého soudnictví rozhoduje především o vině a trestu za spáchání trestného činu, kdežto veřejná správa vykonává širokou škálu rozmanitých úkolů a činností za účelem správy veřejných záležitostí, přičemž správní právo trestní a správní trestání není originální a prioritní činností veřejné správy a slouží spíše k usnadnění a umožnění výkonu jiných správních činností.²³ Rozlišuje se tak mezi soudními delikty a správními delikty, přičemž vzniká otázka, jaké jednání má být označováno jako trestný čin a jaké jako správní delikt. Při posuzování této otázky lze přihlídnout k několika kritériím.

Prvním rozlišovacím kritériem je objekt deliktu, neboť u správních deliktů je tím chráněným právním statkem především řádný výkon veřejné správy, a s tím související povinnosti veřejnoprávní povahy, kdežto objektem soudních deliktů jsou základní ústavněprávní hodnoty a lidská práva a svobody. Rozdíl je také v povaze a přísnosti trestního postihu. Za spáchání trestného činu náleží trest, který má být pro pachatele citelný a způsobit mu značnou újmu vzhledem k závažnosti daného jednání, proto lze v trestněprávním režimu uložit i ty nejpřísnější tresty spojené s určitou mírou stigmatizace ve společnosti, jako např. odnětí svobody, naopak za správní delikt lze uložit sankci mírnější povahy, typicky pokuty.²⁴ Přihlídnout lze i ke kritériu difamace, neboť se soudním deliktem je spojeno určité sociální odsouzení, kdežto se správním deliktem není spojen žádný zásadní morální postih. Rozlišovat mezi soudními a správními delikty

²² KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, s. 243.

²³ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 17.

²⁴ MUSIL, J. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, delikt ní odpovědnost právnických osob. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. XXXV, č. 1, 2002, s. 21.

lze i na základě stupně společenské nebezpečnosti, resp. škodlivosti, kdy vyšším stupněm společenské škodlivosti jednání bude podmíněno projednání v režimu trestního práva, v opačném případě se bude jednat o důvod k projednání v rámci správního práva.²⁵ Společenská škodlivost jako rozlišovací kritérium mezi soudním a správním deliktem je detailněji popsána v kapitole 2.4.1 této diplomové práce.

Správní právo trestní lze definovat jako soubor právních norem zakotvujících základ správněprávní odpovědnosti, přičemž tyto právní normy obsahují úpravu jak hmotněprávního, tak i procesněprávního charakteru.²⁶ Správněprávní odpovědnost je specifickou obdobou právní odpovědnosti v obecném pojetí, upravena pro potřeby správního práva, přičemž se jedná o veřejnoprávní druh právní odpovědnosti, stejně jako v případě odpovědnosti trestněprávní, ústavněprávní či mezinárodněprávní, ačkoliv v právním řádu kodifikovaná úprava správněprávní odpovědnosti není v současné době zakotvena, na rozdíl kupříkladu od trestněprávní odpovědnosti.

Prášková vymezuje pojem odpovědnosti ve své publikaci takto: „*Obecně se rozumí odpovědností nutnost nést následky svého jednání, nastane-li skutečnost předvídaná zákonem.*“²⁷ V současnosti je obecná právní odpovědnost vnímána v souladu s koncepcí pasivní právní odpovědnosti, která spojuje vznik právní odpovědnosti jakožto sekundární povinnosti s okamžikem porušení původní povinnosti vyplývající z určitého právního titulu, čímž právní odpovědnosti přisuzuje sankční povahu, která ji charakterizuje.²⁸ Základem právní odpovědnosti je tak protiprávní jednání, kterým dojde ke spáchání deliktu.²⁹ Mezi významné okolnosti, jež podmiňují vznik právní odpovědnosti, patří mimo jiné protiprávní jednání či stav, následek, kauzální nexus či zavinění pachatele, tedy okolnosti, které často ve svém souhrnu tvoří skutkovou podstatu deliktu.³⁰ Institut právní odpovědnosti v zásadě slouží ke kompenzaci újmy způsobené protiprávním

²⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 170, 171.

²⁶ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 26.

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9.

²⁸ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 13-14.

²⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 10.

³⁰ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 16-17.

jednáním, k potrestání porušovatele a k předcházení porušování právních norem a povinností z nich vyplývajících, kdy právní teorie tyto funkce označuje jako reparační, resp. satisfakční, represivní a preventivní funkci.³¹

Správněprávní odpovědnost lze vnitřně členit na odpovědnost za přestupky, disciplinární odpovědnost a odpovědnost za porušení procesních povinností, přičemž toto rozčlenění již samo o sobě vypovídá o typu deliktů, které jsou v souvislosti se správněprávní odpovědností postihovány. Účelem institutu správněprávní odpovědnosti je zajištění výkonu veřejné správy, kdy usnadňuje orgánům veřejné správy naplňovat svěřené úkoly a cíle a zefektivňuje jejich činnost, a to tím, že vyvozuje důsledky v případě porušení povinností stanovených zákonem, tedy že ukládá správní trest.³² Základem správněprávní odpovědnosti je tak protiprávní konání či opomenutí naplňující znaky správního deliktu, o kterých je důkladněji pojednáno níže.³³

Veřejná správa vyvozuje správněprávní odpovědnost v rámci správního trestání, jedné ze svých činností, kdy při výkonu této činnosti projednává správní delikty a v případě nutnosti daná jednání sankcionuje za použití správních trestů.³⁴ Často bývá pojem správního trestání zaměňován s pojmem správního práva trestního, ačkoliv je rozdíl mezi nimi vcelku zřejmý – správní právo trestní je tvořeno souhrnem právních norem, které obsahují pomyslné zákonné mantinely veřejné správy při realizaci správního trestání jakožto činnosti veřejné správy.

Právní teorie vymezuje tři typy správního trestání, a to podle orgánů příslušných k výkonu správního trestání. Prvním typem správního trestání je model, v rámci kterého spadá řádné projednání správních deliktů do pravomoci moci soudní, a moc výkonná prostřednictvím orgánů veřejné správy je oprávněna delikty projednat pouze ve zvláštním zkráceném řízení, přičemž tento model se uplatňuje v zemích s anglosaským právním systémem. Druhý typ správního trestání se od toho prvního odlišuje tím, že do pravomoci správních orgánů spadá i řádné projednání správního deliktu, avšak pouze v prvním stupni, přičemž opravné řízení

³¹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 15.

³² FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 23.

³³ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 13.

³⁴ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 25.

následně vedou trestní soudy. S tímto modelem správního trestání se lze setkat například v Německu či v Rakousku. Posledním typem správního trestání, který je uplatňován v České republice, je model, v rámci kterého spadá do pravomoci orgánů veřejné správy i odvolací řízení a moci soudní náleží pouze přezkum rozhodnutí správních orgánů.³⁵

Vzhledem k blízkosti správního práva trestního a trestního práva bylo judikaturou dovozeno, že se určité ústavněprávní zásady týkající se trestního práva vztahují i na oblast správního práva trestního. Horzinková a Fiala charakterizují zásady správního práva trestního takto: *„Zásady správního trestání lze proto charakterizovat jako vůdčí právní ideje (hodnoty), na nichž je založen výkon této specifické správní činnosti. Lze jimi rozumět pravidla, kterými se správní orgány při rozhodování o vině a trestu za správní delikty musí řídit.“*³⁶ Na zásady správního práva trestního je nutno nahlížet jako na jeden celek, neboť spolu navzájem souvisí. K těmto zásadám se přihlíží při interpretaci právních norem správního práva trestního, čímž je garantována spravedlnost při výkonu správních činností veřejnou správou. Mezi tyto zásady patří zejména zásada zákonnosti, zásada proporcionality, zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, zásada vyšetřovací, zásada rovnosti, zásada oficiality, zásada nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, zásada subsidiarity trestní represe, zásada řádného zákonného procesu, zásada přiměřenosti a individualizace správního trestu, zásada presumpce nevinny, zásada in dubio pro reo či zásada ne bis in idem. Mnohé z těchto zásad jsou blíže charakterizovány v dalších kapitolách této diplomové práce.

1.2 Správní delikt

1.2.1 Pojem správního deliktu

Legální definice právního deliktu neexistuje, v teorii však bývá definován jako porušení povinnosti zakotvené v určitém právním titulu, tedy v zákonu

³⁵ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 244.

³⁶ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 49.

či například ve smlouvě, za které je při splnění veškerých zákonných podmínek autoritativně uložen trest.³⁷

Na základě dělení práva na veřejné a soukromé rozlišujeme soukromoprávní a veřejnoprávní delikty, což jsou dvě základní kategorie deliktů. Mezi sebou se odlišují v druhu zájmu, který chrání, ve způsobu realizace donucení, ve formě právní úpravy či v subjektech odpovědnostního vztahu.³⁸ Již bylo uvedeno, že správní právo je právem veřejným, proto je rovněž i správní delikt deliktem veřejnoprávním.

Vzhledem k tomu, že účelem správněprávní odpovědnosti je zajištění nerušeného průběhu výkonu veřejné správy, postihují správní delikty především jednání porušující povinnosti ve veřejné správě. Lze se ale rovněž setkat se správními delikty, například majetkovými, u kterých je povaha chráněného zájmu bližší trestnímu právu nežli správnímu právu, ale za účelem efektivnosti a rychlosti řízení se projednávají v režimu správního práva trestního, neboť míra jejich společenské škodlivosti nedosahuje takové výše, aby se jednalo o trestný čin.³⁹

1.2.2 Znaky správního deliktu

Mezi obecné znaky správních deliktů, které musí být naplněny, aby by bylo jednání klasifikováno správní delikt, právní teorie řadí protiprávnost, škodlivost, trestnost, odpovědnou osobu jako subjekt deliktu, znaky skutkové podstaty a uplatnění správněprávní odpovědnosti formou správního trestu.⁴⁰ Lze se však setkat i s jiným vymezením obecných znaků správního deliktu a nejedná se tak o vymezení výlučné či jediné správné.

Protiprávností je myšlen rozpor jednání s právním řádem, porušení právní povinnosti zakotvené v určité právní normě, tedy zjednodušeně řečeno protiprávním jednáním je takové jednání, které je nedovolené či neoprávněné.

³⁷ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 17.

³⁸ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 18-19.

³⁹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 27.

⁴⁰ tamtéž

Pokud chybí protiprávnost jednání, nemůže se z logiky věci jednat o delikt. Mohou se vyskytnout situace, kdy budou naplněny všechny znaky správního deliktu, avšak jednání subjektu za určitých okolností bude povolené, a to pod vlivem okolností vylučujících protiprávnost, mezi které se řadí institut nutné obrany, krajní nouze, svolení poškozeného, přípustného rizika, oprávněného použití zbraně a institut výkonu práva či povolání a plnění povinností.⁴¹

Trestnost lze označit jako vztah, vzniknuvší mezi odpovědným subjektem a orgánem veřejné správy okamžikem vykonání protiprávního jednání, které naplňuje materiální i formální znaky správního deliktu, kdy na straně orgánu veřejné moci vzniká povinnost uložit za takové jednání správní trest a na straně odpovědného subjektu naopak povinnost se správnímu trestu podřídit.⁴²

Aby mohla být osoba, jež se dopustila protiprávního jednání se znaky správního deliktu, být za svůj čin odpovědná, musí být deliktně způsobilá. Delikt ní způsobilost fyzických osob je pak dána věkem, přičetností, případně rozumovou a mravní vyspělostí, u právnických osob a podnikajících fyzických osob postačí k existenci delikt ní způsobilosti jejich vznik.⁴³

Horzinková a Fiala definují skutkovou podstatu správního deliktu takto: „*Skutková podstata je tvořena souhrnem objektivních a subjektivních typových znaků, pomocí kterých jsou jednotlivé druhy správních deliktů charakterizovány a jimiž se i od sebe navzájem odlišují.*“⁴⁴ Skutková podstata správního deliktu se dá zjednodušeně definovat jako popis jednání a souhrn znaků takového jednání, které zákonodárce v souladu se zásadou nullum crimen sine lege zakotvil v zákoně a označil jako protiprávní. Mezi obecné znaky skutkové podstaty se řadí objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka, které jsou určovány a tvořeny dalšími dílčími znaky. Objekt správního deliktu je právním statkem, významnou hodnotou, který je chráněn státem prostřednictvím zákona. Objektivní stránka správního deliktu je tvořena jednáním, spočívajícím buď v konání, či opomenutí, následkem a příčinnou souvislostí mezi jednáním a následkem. Subjektem správního deliktu je osoba s delikt ní odpovědností. Subjektivní stránka správního

⁴¹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 29.

⁴² tamtéž

⁴³ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 30.

⁴⁴ tamtéž

deliktu je obligatorně posuzována dle zavinění subjektu skutkové podstaty, fakultativně lze v rámci hodnocení subjektivní stránky skutkové podstaty vzít v potaz i pohnutku, cíl a motiv subjektu skutkové podstaty.

Pro účely této diplomové práce jsou však stěžejní především dva obecné znaky správního deliktu, a to jeho škodlivost a sankce, které lze za správní delikt uložit. O těchto dvou stěžejních znacích je blíže pojednáno ve druhé, resp. třetí kapitole této diplomové práce.

1.2.3 Druhy správního deliktu

Jak vyplývá z vnitřního členění správněprávní odpovědnosti, nejedná se v případě správních deliktů o jeden jediný druh, nýbrž i správní delikty jsou vnitřně kategorizovány na přestupky, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty.

Přestupek je definován v ust. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dle tohoto ustanovení se o přestupek jedná v případě činu protiprávního a společensky škodlivého, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.⁴⁵ Dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich lze za spáchání přestupku uložit jako správní trest napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci, propadnutí náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.⁴⁶ Zvláštními zákony mohou být ale určeny další druhy správních trestů. Kromě správního trestu lze za spáchání přestupku uložit ochranné opatření, přičemž cílem není především způsobit odpovědné osobě újmu, nýbrž prevence.⁴⁷ Ochranné opatření může být uloženo buď ve formě omezujícího opatření, zabránění věci či zabránění náhradní hodnoty.

Prášková definuje správní disciplinární delikt ve své publikaci: „*Správní disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která je ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě*

⁴⁵ Ust. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁶ Ust. § 35 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁷ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 291.

z tohoto služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu.“⁴⁸ Správních disciplinárních deliktů se tak může dopustit pouze speciální subjekt. Objektem těchto deliktů je disciplína, případně profesní etika či důstojnost povolání. Jejich právní úprava je velice roztržštěná. Správními disciplinárními delikty jsou kupříkladu kárná provinění státních zaměstnanců, kázeňské přestupky příslušníků bezpečnostních sborů či disciplinární přestupky studentů vysokých škol. Rovněž i některé ukládané sankce mají specifický charakter, například snížení hodnosti nebo zánik členského poměru, ovšem lze se setkat i se sankcemi morální či peněžité povahy.

Kopecký ve své publikaci uvádí tuto charakteristiku správních pořádkových deliktů: „*Správní pořádkové delikty představují skupinu protiprávních jednání, která spočívají v porušení procesních povinností v oblasti působení veřejné správy – ztěžování postupu správních orgánů v rámci jejich úředních postupů, zejména ve správním řízení a při výkonu správního dozoru.*“⁴⁹ Za spáchání správního pořádkového deliktu lze uložit pořádkovou pokutu, jejímž hlavním účelem není potrestat odpovědnou osobu, nýbrž ji přinutit ke splnění porušené procesní povinnosti. Na rozdíl od sankcí ukládaných za spáchání přestupku či správního disciplinárního deliktu, kdy je správní orgán povinen tuto sankci uložit, je v případě správních pořádkových deliktů na základě principu oportunitity dána správnímu orgánu možnost se rozhodnout, zda pořádkovou pokutu uloží či nikoliv. Zároveň se v tomto případě neuplatní zásada *ne bis in idem*, z čehož plyne, že pořádkovou pokutu lze uložit za konkrétní protiprávní jednání i opakovaně. V praxi se lze setkat tedy s pořádkovou pokutou, která má pouze zajišťovací charakter, ale současně i s pořádkovou pokutou, jejíž účel přesahuje zajišťovací povahu a je spíše trestem.⁵⁰ Tato skutečnost však není v právní úpravě reflektována, judikoval ji Ústavní soud. Ústavní soud rovněž v rámci své rozhodovací praxe stanovil, že pořádkové pokuty naplňují znaky trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy pro lidská práva, neboť jsou způsobilé zasáhnout do osobní sféry osob, přičemž mohou být ukládány správním orgánem v rámci správního uvážení.⁵¹

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149.

⁴⁹ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 319.

⁵⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 154.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.

2. Materiální stránka správního deliktu

Materiální stránka správního deliktu představuje jeden z obecných zákonných znaků správního deliktu, které jsou pro všechny správní delikty stejné, přičemž mezi jiná označení materiální stránky lze zařadit pojmy společenská škodlivost, nebezpečnost činu pro společnost či materiální znak správního deliktu, které ve svém základu mají stejný smysl a význam.

Naplnění materiální stránky je esenciální, jednání musí být v určitém minimálním stupni nebezpečné, resp. škodlivé pro společnost, aby se jednalo o správní delikt a mohla být uložena sankce. Materiální znak správních deliktů spočívá v sociální povaze protiprávního chování a vyjadřuje schopnost či způsobilost vyvolat poruchu nebo ohrožení státem chráněných zájmů.⁵²

Tato kapitola charakterizuje materiální stránku jednotlivých druhů správních deliktů, tedy přestupků, správních disciplinárních deliktů a správních pořádkových deliktů, jaké okolnosti a skutečnosti materiální stránku správního deliktu ovlivňují, a rovněž pojednává o významu materiální stránky pro společnost a o její roli v současném právním řádu.

2.1 Materiální stránka přestupku

S jistou rezervou lze říci, že přestupky jsou ve společnosti nejčastěji páchaným druhem správního deliktu, a to především z důvodu, že se jej mohou dopustit všechny deliktně způsobilé osoby, u nichž není potřeba určité specifické vlastnosti, jako například u správních disciplinárních deliktů, o nichž je pojednáno v následující podkapitole. Zároveň je právní úprava přestupků s ohledem na ostatní druhy správních deliktů nejucelenější, za což se zasloužilo přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který představuje základ přestupkového práva.

⁵² FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 28.

Právě u přestupků je jako v jediném případě materiální znak výslovně uveden, a to konkrétně v ust. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které zakotvuje definici přestupku. Společenská škodlivost přestupku byla zakotvena i v předchozí právní úpravě, a to v zákoně o přestupcích, v ust. § 2 tohoto zákona, kdy byl materiální znak vyjádřen slovy „*porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“.⁵³ Určitou paralelu lze vidět s vymezením trestného činu v již zrušeném trestním zákoně, na základě kterého byl trestný čin založen na materiálně-formálním pojetí, přičemž v ust. § 3 tohoto zákona byla materiální stránka trestného činu vyjádřena pomocí slovního spojení „*pro společnost nebezpečný*“ s předpokladem, že pokud je stupeň nebezpečnosti činu pro společnost nepatrný, nejedná se o trestný čin navzdory naplnění všech formálních znaků.⁵⁴

Skutečnost, že je materiální znak obsažen v zákonné definici přestupku, je projevem materiálně-formálního pojetí přestupku, dle kterého musí být vedle formálních znaků skutkové podstaty rovněž naplněna určitá míra společenské škodlivosti, aby mohlo být jednání přestupkem. Pakliže není naplněn materiální znak přestupku, nemůže být osoba, jež se posuzovaného jednání dopustila, za takové jednání odpovědná a nelze ji uložit správní sankci. V minulosti byl na materiálním pojetí založen i trestný čin, a to v trestním zákoně z roku 1961, jak je uvedeno výše, ačkoliv s přihlédnutím k tehdejším okolnostem a náležitostem právního systému vedlo materiální pojetí spíše k nezákonnosti a nespravedlnosti než aby sloužilo jako korektiv přílišné tvrdosti zákona, jak je tomu v současnosti.⁵⁵ V platné právní úpravě, konkrétně v trestním zákoníku, je trestný čin založen na formálním pojetí.⁵⁶ To však neznamená, že by právní úprava společenskou škodlivost naprosto opomíjela. Novotný postavení společenské škodlivosti ve spojení s trestným činem vykládá takto: „*Při tomto přístupu má hledisko společenské škodlivosti činu pro chráněné právní hodnoty povahu významného interpretačního principu pomáhajícího vyložit zákonnou skutkovou podstatu a její jednotlivé znaky podle jejich smyslu a trestněprávní normu v souladu s jejím účelem (teleologický výklad)*“.⁵⁷ Blíže se významu materiálního, formálního a materiálně-formálního pojetí u správních deliktů a trestných činů věnuje podkapitola týkající

⁵³ Ust. § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁵⁴ Ust. § 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

⁵⁵ ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 90.

⁵⁶ Ust. § 12 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵⁷ ŠÁMAL, P. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 94.

se role materiální stránky správního deliktu při rozlišování mezi správními delikty a trestnými činy.

Ačkoliv je v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich materiální stránka přestupku výslovně zakotvena, její legální definici nelze v právním řádu pro její neexistenci nalézt. Dle komentáře k ust. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich představuje společenská škodlivost materiální korektiv, díky kterému lze stíhat pouze ta jednání, která minimálně potencionálně ohrozila nebo porušila právní statek chráněný státem, a tím naplnila materiální znak přestupku.

Definici materiálního znaku přestupku je tak nutné hledat v právní teorii a v judikatuře. Společenská škodlivost je do určité míry neurčitým právním pojmem. Dle Kopeckého jsou neurčité právní pojmy takové pojmy, jejichž význam se neustále proměňuje s ohledem na konkrétní skutečnosti týkající se daného pojmu, jako například čas či místo, a současně reaguje na potřeby společnosti.⁵⁸ Aplikační správní orgány pak mají povinnost tyto neurčité právní pojmy interpretovat během jejich rozhodování v určité věci, a to s ohledem na veškeré skutkové okolnosti této věci, přičemž při výkladu rozsahu a obsahu neurčitého právního pojmu se musí aplikační orgán pohybovat v mezích stanovených kasační závazností rozhodnutí vyšších aplikačních správních orgánů, jejich vnitřními předpisy a rovněž ustálenou správní praxí.⁵⁹ Interpretace a výklad společenské škodlivosti je tak činností hodnotící. Z tohoto důvodu nelze společenskou škodlivost vymezit paušálně⁶⁰ a obecně je tento pojem velmi obtížné určitým způsobem definovat. Ostatně pokud by existovala závazná definice, mohlo by to být spíše ke škodě než k užítku, neboť prostor pro její hodnocení správními aplikačními orgány by byl existující definicí omezen, což by se mohlo dostat do rozporu se základními hodnotami a principy materiálního právního státu, na kterém je založen český právní řád.

Dle Průchy koresponduje použití slovního spojení „*společensky škodlivý*“ s terminologií trestního zákoníku, a to tak, že vzájemný poměr společenské

⁵⁸ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 55-56.

⁵⁹ tamtéž

⁶⁰ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 62.

škodlivosti je z pohledu úpravy trestných činů ve vztahu k úpravě přestupků obecněji determinován zásadou subsidiarity trestní represe.⁶¹

Jednu z nejucelenějších definic, kterou lze v právní teorii dohledat, vytvořil Mates, který společenskou škodlivost definuje ve své publikaci takto: „*Obecně představuje to, co je v rozporu s účelem právního řádu, vyjadřuje se tím fakt, že čin je schopen poškodit nebo ohrozit zájmy, které jsou ve společnosti chráněny.*“⁶² Je však nutno zdůraznit, že se nelze omezit pouze na jednu teoretickou definici, neboť pojem společenské škodlivosti je velice různorodý a těžko uchopitelný pojem, který není možné shrnout do pár vět, přičemž právě tato diplomová práce jako celek má za cíl pomoci tento pojem hlouběji a detailněji pojmut.

Nelze zaměňovat společenskou škodlivost s protiprávností, která je rovněž znakem správních deliktů, stojícím vedle materiálního znaku a formálních znaků skutkové podstaty. To, že protiprávnost není podřazována ani pod materiální znak, ani pod znaky skutkové podstaty, má své opodstatnění – protiprávnost je totiž obligatorním obecným znakem společným všem správním deliktům. Protiprávnost znamená, že určitým jednáním byla porušena či nebyla splněna právní povinnost zakotvená v zákoně či na základě zákona uložena⁶³, přičemž takový stav je pochopitelně v rozporu s právem. Základním rozdílem mezi protiprávností a společenskou škodlivostí je skutečnost, že společenská škodlivost protiprávnosti v zásadě předchází. Protiprávnost je podmíněna tím, že je určité jednání obsažené v právní úpravě a za protiprávní označené. Společenská škodlivost není podmíněna ničím, je přítomna vždy, a to dle aktuálního dynamického vývoje společnosti a jejího obecného přesvědčení a názoru na to, co poškozuje její zájmy a co nikoliv. Dá se tedy důvodně předpokládat, že jednání, která je společensky škodlivé, bude zákonem označeno za protiprávní, ovšem ne každé škodlivé jednání pro společnost je automaticky protiprávním. Naopak jednání označená za protiprávní jsou považována za společensky škodlivá. Tento názor se ostatně projevil i v judikatuře, kdy Nejvyšší správní soud judikoval, že v případě nedostatku protiprávnosti jednání z důvodu existence okolností vylučujících protiprávnost není možné, aby byl za těchto okolností naplněn materiální znak přestupku.⁶⁴ Nejvyšší správní

⁶¹ FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní trestání. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 25, 26.

⁶² MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 62.

⁶³ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 96.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.05.2008, sp. zn. 1 As 35/2008-51.

soud si pod pojmem materiálního znaku představuje situaci, kdy určité jednání, jež je v rozporu s právem, alespoň v minimální míře porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.⁶⁵

Obsah pojmu materiální stránky přestupku byl rovněž součástí odůvodnění mnoha rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V jednom ze stěžejních rozsudků Nejvyšší správní soud judikoval, že stejně jako u trestných činů je pro naplnění trestnosti přestupku nutné naplnit i jeho materiální znak, přičemž k naplnění materiální stránky přestupku nedochází vždy automaticky pouhým naplněním formálních znaků skutkové podstaty.⁶⁶

Určitou anomálii představuje ust. § 270 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, ve kterém je zakotvena vyvratitelná právní domněnka, že naplněním formálních znaků přestupku dle tohoto zákona je současně i naplněna společenská škodlivost přestupku.⁶⁷ Zákonodárce tuto odchylku odůvodnil tím, že materiálně-formální pojetí přestupku je pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek ne zcela vhodné.⁶⁸ Tento názor je založen na předpokladu, že se v obvyklých případech materiální znak přestupku naplní společně s naplněním znaků skutkové podstaty přestupku, ale v souladu s judikaturou toto současné naplnění všech zákonných znaků přestupku nelze předpokládat automaticky vždy.

Staňková a Hengalová mají za to, že v důsledku daného ustanovení nebude společenská škodlivost přestupku posuzována.⁶⁹ S tímto názorem však nelze souhlasit. Jelikož se jedná o vyvratitelnou domněnku, lze naplnění společenské škodlivosti zpochybnit. V souladu s tímto ustanovením se však Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jakožto správní aplikační orgán nemusí materiální stránkou přestupku výslovně v rámci svého rozhodování zabývat, neboť její naplnění je zákonem předpokládáno, ovšem při vzniku pochybností se bude muset naplnění materiálního znaku přestupku vyhodnotit s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu.⁷⁰ Sám Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém rozhodnutí stanovil,

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.02.2015, sp. zn. 3 As 92/2014-32.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, sp. zn. 5 As 104/2008.

⁶⁷ § 270 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online] [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>.

⁶⁹ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání. *Právní rádce*. Praha: *Economia*, 2017, roč. XXV, č. 9, s. 56.

⁷⁰ FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., JANOUŠEK, M., MĚKOTA, J., PODEŠVA, V., SOMMER, L., VOTRUBEC, J. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. [online] 2021. [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/35/1/2#>.

že předmětné ustanovení slouží pouze k usnadnění úvahy naplnění materiální stránky přestupky, avšak nevylučuje povinnost správního orgánu případně zkoumat okolnosti, které materiální stránku přestupku ovlivňují.⁷¹ Lze tedy diskutovat, zda je toto ustanovení vzhledem k úpravě v zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich smysluplné či nikoliv, případně zda je jeho existence v právním řádu nutná.⁷²

2.2 Materiální stránka ostatních správních deliktů

Jak již bylo uvedeno, právní úprava přestupků je vcelku ucelená oproti právní úpravě správních disciplinárních deliktů. Současně je zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jediným právním pramenem, ve kterém je výslovně zakotvena materiální stránka přestupku. Jistou komplikací je fakt, že dle ust. § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nelze tento zákon použít na správní disciplinární delikty.⁷³ Materiální stránka správních disciplinárních deliktů a i správních pořádkových deliktů tak není výslovně legálně zakotvena, ačkoliv se její naplnění vyžaduje.

Právní teorie zakotvuje společenskou škodlivost jako znak správního deliktu obecně. Není tedy rozlišováno, zda se jedná o společenskou škodlivost přestupku či jiného druhu správního deliktu. Ačkoliv správní disciplinární delikty mají oproti přestupkům určitá specifika, společenská škodlivost bude v obecné rovině u všech správních deliktů vždy stejná – musí dojít k porušení či minimálně potencionálnímu ohrožení objektu správního deliktu. Rozdíl bude spočívat samozřejmě v okolnostech a skutečnostech, které ovlivňují míru společenské škodlivosti, ovšem o tomto je pojednáno v následující kapitole.

Ostatně požadavek naplnění materiálního znaku u jiných druhů správních deliktů než u přestupků byl dovozen soudní judikaturou, kdy Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí stanovil: „*Jak bylo shora uvedeno, správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného*

⁷¹ Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 16.03.2021, sp. zn. ÚOHS-R0019/2021/VZ.

⁷² MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. Společenská škodlivost jako znak přestupku. Advokátní deník [online]. 2021, [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/>.

⁷³ Ust. § 112 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla, jako v případě trestných činů. Upravují-li zásady soudního trestání situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty stricto sensu materiální stránku deliktu neupravují. Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Vždy je proto třeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo.“⁷⁴

V dalším pokračování této diplomové práce je tak vycházeno z předpokladu, že význam pojmu společenské škodlivosti přestupku, jak byl vysvětlen v předcházející kapitole, je v zásadě stejný u i správních disciplinárních deliktů a správních pořádkových deliktů, a to s ohledem na uvedený judikát Nejvyššího správního soudu. Současně lze poukázat na právní teorii, která stanovila, že materiální znak správních deliktů je obecným znakem pro všechny typy správních deliktů, a není důvod se domnívat, že by obsah tohoto pojmu byl odlišný.

2.3 Míra materiální stránky správního deliktu

Společenská škodlivost dosahuje v každém jednotlivém případě různé míry. Tato míra je podstatnou kvantitativní a kvalitativní jednotkou pro určení závažnosti případného ohrožení či porušení objektu správního deliktu, zájmu chráněného

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135.

státem, přičemž tato míra společenské škodlivosti určuje, zda byla naplněna materiální stránka správního deliktu v takové intenzitě, aby se jednalo o správní delikt, případně zda byla tato intenzita vlivem dalších okolností snížena natolik, že o naplnění materiální stránky správního deliktu nelze hovořit.

Prášková klasifikuje společenskou škodlivost dle míry její abstrakce na obecnou společenskou škodlivost, typovou společenskou škodlivost a konkrétní společenskou škodlivost.⁷⁵ Obecná společenská škodlivost je jakýmsi základem, vyjadřující, jaké jednání je natolik škodlivé, aby bylo veřejnou mocí postihováno, přičemž slouží k vytváření a odlišování různých typů deliktů, jako například trestných činů a přestupků. Typová společenská škodlivost se zakládá na skutečnosti, že se dle stupně společenské škodlivosti rozlišují určité typy deliktů, kupříkladu přečiny a zločiny, za které hrozí příslušný trest. Typovou společenskou škodlivostí realizuje zákonodárce své představy ohledně stupně a výše společenské škodlivosti, a to zejména tím, že k určitým jednáním dle stupně typové společenské škodlivosti přiřazuje konkrétní druh a výši správního trestu. Konečně konkrétní společenská škodlivost je dána konkrétním činem, resp. konkrétními okolnostmi daného jednání, které určují stupeň společenské škodlivosti.⁷⁶

Dá se říci, že stěžejním druhem společenské škodlivosti pro správní orgán při hodnocení konkrétního protiprávního jednání je právě typová společenská škodlivost, kdy správní orgán musí řádně posoudit, zda se jedná o jednání natolik společensky škodlivé, že se pohybuje právě na úrovni typové společenské škodlivosti a v jejích mezích. Pokud společenská škodlivost nedosáhne ani minimální nutné hranice typové společenské škodlivosti, nejedná se o správní delikt. Při řešení otázky, zda byl správní delikt spáchán či nikoliv, tj. zda je osoba, jež se dopustila protiprávního jednání, vinna, správní aplikační orgán zkoumá, jestli se konkrétní společenská škodlivost vůbec pohybuje v rozmezí typové společenské škodlivosti. Naopak při stanovení správního trestu správní orgán musí zjistit, na jaké konkrétní úrovni v rámci typové společenské škodlivosti se konkrétní společenská škodlivost daného případu pohybuje.⁷⁷

Zjednodušeně řečeno se pod pojmem obecná společenská škodlivost myslí ta prvotní, základní forma společenské škodlivosti – tedy to, co společnost považuje

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 98.

⁷⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 99.

⁷⁷ PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 100.

za škodlivé. Tím dochází k rozlišování společensky škodlivých a společensky neškodlivých jednání. S velkou pravděpodobností budou ta jednání, které jsou ve společnosti obecně přijímána jakožto škodlivá a nežádoucí, zakotvena v zákoně jako správní delikt či trestný čin, tedy i protiprávní. Typovou společenskou škodlivostí se bude správní orgán zabírat v případě, kdy bude hodnotit naplnění materiální stránky správního deliktu. Stěžejní bude zkoumání typové společenské škodlivosti u hraničních či atypických případů, kdy nebude zcela jasné, zda předmětné jednání dosáhlo alespoň minimální možné míry typové společenské škodlivosti, tedy jestli se jednalo o protiprávní jednání či nikoliv. Konkrétní společenská škodlivost je pak taková škodlivost, kterou vykazuje dané jednání konkrétního jedince, s ohledem ke všem skutečnostem a okolnostem, které ovlivňují míru společenské škodlivosti.

Lze tedy s ohledem na obsah pojmu materiální stránky správního deliktu presumovat, že materiální stránka správního deliktu a míra jejího naplnění určuje mimo jiné, nikoliv výlučně, závažnost činu. Na základě toho, jaké intenzity dosáhla společenská škodlivost, tedy jak závažné bylo jednání daného subjektu, může správní aplikační orgán stanovit, zda jsou přítomny takové skutečnosti a okolnosti, které by snižovaly či naopak zvyšovaly závažnost, tedy i škodlivost činu, a zda byl naplněn materiální znak správního deliktu.

Dle Horzinkové a Fialy je společenská škodlivost správního deliktu určována hlavně povahou a mírou závažnosti jednání v souvislosti s porušením či ohrožením objektu skutkové podstaty daného správního deliktu, způsobem, jakým byl daný zájem chráněný státem porušen či ohrožen, případně mírou zavinění odpovědné osoby a jejím vnitřním postojem ke svému činu⁷⁸, tentýž názor zastává rovněž i Prášková⁷⁹.

V ust. § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se nachází demonstrativní výčet okolností, které je správní aplikační orgán povinen zohlednit uložení správního sankce, přičemž jako první v pořadí je uvedena povaha a závažnost přestupku.⁸⁰ Povahu a závažnost přestupku utváří okolnosti vymezené v ust. § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, přičemž se jedná

⁷⁸ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 28.

⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 200.

⁸⁰ Ust. § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

mimo jiné o význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, význam a rozsah následku přestupku, způsob a okolnosti spáchání přestupku, druh a míru zavinění u fyzické osoby, popřípadě její pohnutku.⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich rovněž výslovně potvrzuje, že se jedná o okolnosti určující míru společenské škodlivosti přestupku.⁸² Oporu tomuto tvrzení poskytuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, ačkoliv bylo předmětné rozhodnutí vydáno ještě za působnosti předchozí právní úpravy.⁸³

Povaha a závažnost přestupku je dle citovaného ustanovení dána významem objektu přestupku, který byl protiprávním jednáním porušen nebo ohrožen, a to podle toho, zda se jednalo o přestupek ohrožovací nebo poruchový. Význam objektu přestupku je dán určitým hodnotovým systémem, který je zakotven v právním řádu. Ačkoliv jsou všechna významná subjektivní práva jakožto významné zájmy, chráněny státem, mají různou váhu. Mezi objekty stojící na pomyslné výši daného hodnotového systému lze obecně řadit život, zdraví, svoboda, majetek, kdežto na tom druhém konci toho určitého žebříčku hodnot bude stát například pořádek ve věcech veřejných či příznivé životní prostředí. Tento rozdíl je pak viditelný v samotném právním řádu, kdy ty zásadnější činy ohrožující či porušující hodnoty výše umístěných chrání trestní právo v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe a principem ultima ratio, kdežto ostatní hodnoty chrání jiné právní předpisy, kupříkladu správní právo. Proto bude ve správním trestání zásadní, zdali se jednalo o ohrožení či porušení zdraví či ohrožení a porušení plynulosti dopravního provozu.

Následkem přestupku je myšleno právě to několikrát zmiňované porušení či ohrožení objektu přestupku, tedy konkrétního zájmu chráněného státem, přičemž se zkoumá, zda došlo k poruše dočasné či trvalé a s jakým úsilím lze tento následek napravit, případně zda pachatel svým jednáním porušil i jiné právní hodnoty a zájmy než ty chráněné konkrétní skutkovou podstatou.⁸⁴ Jako příklad následku se často uvádí škoda, přičemž se může jednat buď o hmotnou škodu, vyjádřitelnou

⁸¹ Ust. § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 15.03.2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.01.2007, sp. zn. 2 As 19/2006.

⁸⁴ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI] Wolters Kluwer, 2019 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/139/1/2#>.

v penězích, či o nemateriální újmu, kterou se myslí mj. psychická újma či jiné útrapy poškozeného. Právě u škody, resp. újmy, se hodnotí její základní vlastnosti, tedy výše a rozsah.

V rámci hodnocení způsobu spáchání přestupku se zohledňuje především to, zda se jej pachatel dopustil komisivním, tedy aktivním jednáním, či omisivním jednáním, tedy opomenutím, ačkoliv měl zákonem či na základě zákona uloženou povinnost nějak konat, přičemž na základě tohoto kritéria rozlišujeme přestupky komisivní a omisivní. Rovněž by měl aplikační orgán přihlédnout k tomu, zda k jednání či opomenutí došlo pod pohrůžkou násilí či v rámci zneužití postavení pachatele, vykonávajícím například určitou veřejnou funkci, případně zda pachatel ke svému jednání využil někoho či něco jiného, kupříkladu psa.⁸⁵

Okolnosti spáchání přestupku se dají označit za jakousi zbytkovou kategorii, pod kterou se podřadí skutečnosti, které nelze zkoumat v rámci výše uvedených kritérií. Lze sem zařadit subjektivní i objektivní okolnosti, jako třeba složité či nevhodné zázemí pachatele nebo zda například došlo k přestupku v noci na prázdné rychlostní silnici mimo obec nebo ve frekventovanou dobu v obci.⁸⁶

Další okolnosti uvedené v ust. § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsou specifické a budou se posuzovat pouze v určitých případech, jako u spáchání přestupku fyzickou osobou nebo při trvalém, hromadném či pokračujícím přestupku.

S výše uvedenými kritérii rovněž úzce souvisí polehčující a přitěžující okolnosti demonstrativně vyčtené v ust. §§ 39 a 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které, jak jejich název vypovídá, dokážou naplnění materiální stránky snížit či zvýšit, a tím ovlivnit jednak rozhodnutí o vině pachatele, jednak rozhodnutí o druhu a výměře správního trestu.⁸⁷

Mezi další, specifictější skutečnosti a okolnosti podmiňující druh a výši správního trestu, patří kromě dvou výše zmíněných i skutečnost existence rozhodnutí ve společném řízení v případě více přestupků, skutečnosti odůvodňující nedokonání přestupku v případě pokusu přestupku, míra jednání jednotlivých

⁸⁵ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [online] 2019. [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/139/1/2#>.

⁸⁶ tamtéž

⁸⁷ Ust. §§ 39, 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

spolupachatelů, osobní poměry fyzických osob a jejich případná správněprávní delikt ní minulost, povaha činnosti podnikatelů či právnických osob, prospěch právního nástupce ze spáchání přestupku a případné pokračování v protiprávní činnosti, a konečně i případná kolize účinností předchozího a platného zákona upravujících správní sankci.⁸⁸

Z jazykového výkladu výše uvedených ustanovení tedy vyplývá, že se jedná o demonstrativní výčet okolností a skutečností, ke kterým přihlédne správní orgán při stanovení typu správního trestu a jeho vyměření. Uložení sankce však logicky následuje až po zjištění, že se jednalo o protiprávní jednání, v tomto případě o přestupek. Správní orgán tak před ukládáním trestní sankce musel dojít k názoru, že je typová společenská škodlivost přestupku naplněna. Tato skutečnost pravděpodobně vychází z přesvědčení, že v případě naplnění znaků skutkové podstaty přestupku se presumuje dosažení té požadované nutné míry typové společenské škodlivosti, a tedy naplnění i materiálního znaku přestupku.

Z výše uvedeného vyplývá, že správní aplikační orgány hodnotí okolnosti a skutečnosti ovlivňující míru společenské škodlivosti při hodnocení naplnění materiálního znaku správního deliktu a případně i při určení druhu a výměry správního trestu, kde je zkoumána konkrétní společenská škodlivost a tedy i závažnost daného deliktu, přičemž tyto okolnosti a skutečnosti nejsou striktně odděleny do těchto dvou fází rozhodování aplikačního orgánu. S ohledem na výše uvedené a na skutečnost, že okolnosti a skutečnosti vymezené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich jsou vymezeny pouze demonstrativně, lze mít důvodně za to, že některé tyto okolnosti a skutečnosti budou hodnoceny v rámci celého rozhodovacího procesu vícekrát, což ostatně není nikterak v rozporu s platným právním řádem. Jako příklad lze uvést situaci, kdy řidič automobilu bude řídit vůz rychlostí 52 km/h v obci, tedy na úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km/h, čímž se dopustí přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 4. zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Správní orgán nejprve s přihlédnutím k ostatním okolnostem případu posoudí, zda překročení nejvyšší dovolené rychlosti o 2 km/h zakládá dostatečnou míru typové společenské škodlivosti, aby se jednalo o přestupek. Pakliže ano, může správní orgán k této skutečnosti přihlédnout při ukládání správního trestu například v souvislosti se závažností ohrožení zájmu

⁸⁸ Ust. § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

chráněného státem, tedy že dané ohrožení nebylo natolik závažné, a lze uložit správní sankci na nejnižší možné úrovni či dokonce od potrestání pachatele upustit. Jedná se o velice zjednodušenou situaci, ovšem tento příklad má sloužit lepšímu porozumění a znázornění uvedených úvah.

Ačkoliv se výše uvedený výklad okolností ovlivňujících míru společenské škodlivosti zakládá na ustanoveních zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, lze jej použít i na určení míry společenské škodlivosti správních disciplinárních deliktů. Například v ust. § 186 odst. 6 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jsou vymezeny tytéž okolnosti ovlivňující závažnost kázeňského přestupku, a tedy míru jeho společenské škodlivosti, pouze jsou přílehavě upraveny pro účely daného zákona.⁸⁹ Současně i u správních pořádkových deliktů se posuzuje míra společenské škodlivosti, a to dle závažnosti a povahy daného deliktu.⁹⁰

Z výše uvedeného tak vyplývá, že ačkoliv společenská škodlivost stojí vedle skutkové podstaty správního deliktu, její hodnocení musí správní aplikační orgán vykonat s ohledem na všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu, které společenská škodlivost prolíná a je jimi ovlivňována. Jedná se kupříkladu o význam objektu, způsobem spáchání správního deliktu, v rámci kterého se zkoumá způsob jednání, následek a příčinná souvislosti mezi těmito znaky, případně pohnutky pachatele apod.

2.4 Význam a role materiální stránky správního deliktu

Právní teorie přisuzuje materiální stránce správního deliktu v zásadě dvojitý význam. Předně slouží materiální stránka správního deliktu jako diferenciativní kritérium mezi trestnými činy a správními delikty, což souvisí s již popsanou blízkostí trestního práva a správního práva trestního. Zároveň je materiální stránka správního deliktu podstatnou složkou při rozhodování bagatelních či hraničních případů, u kterých není zřejmé, zda je vůbec stíhat, případně zda je stíhat v rámci správního trestání.

⁸⁹ Ust. § 186 odst. 6 zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 154.

2.4.1 Materiální stránka správního deliktu jako diferenciací kritérium

Obecně společenská škodlivost představuje kritérium, díky kterému se rozhoduje, zda se určité jednání bude posuzovat jako trestný čin dle trestněprávních předpisů či jako správní delikt podle správněprávních předpisů. Tato skutečnost je odrazem zásady subsidiarity trestní represe a principu ultima ratio, které jsou zakotveny v ust. § 12 odst. 2 trestního zákoníku, jež říká, 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.*“⁹¹

Trestný čin je založen na formálním pojetí a uvedené zásady mají tvořit materiální korektiv regulující možnou přílišnou tvrdost formálních znaků skutkové podstaty uvedených v zákoně. Na základě zásady subsidiarity trestní represe se trestněprávní reakce na protiprávní jednání v souladu s trestním zákoníkem považuje za nejzazší možné řešení pro zvlášť škodlivé případy pro společnost, přičemž se k němu má přistoupit pouze v případě, kdy nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu než toho trestněprávního.⁹² Ke spáchání trestného činu tak není potřeba naplnit materiální znak, neboť ten není v trestním zákoníku zakotven, ovšem je nutné naplnit určitou míru typové společenské škodlivosti. Pokud jednání naplní veškeré formální znaky skutkové podstaty trestného činu, ovšem pod vlivem specifických okolností nedosáhne dostatečně závažné míry společenské škodlivosti, nebude osoba, která se takového jednání dopustila, trestně odpovědná a nebude jí uložena trestní sankce podle trestněprávních předpisů. Princip ultima ratio staví trestní právo do pozice nejkrajnější možné formy postihu, kdy trest jakožto citelný zásah do osobní sféry odpovědné osoby je v současném českém právním řádu považován za nejzazší prostředek k ochraně elementárních právních a společenských hodnot.

V minulosti byl však trestný čin založen na materiálním pojetí. V tehdejší době probíhaly na půdě právní odborné společnosti diskuze, zda materiální pojetí

⁹¹ Ust. § 12 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁹² DRAŠTÍK, A., DURDÍK, T., FREMR, R., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. Trestní zákoník: Komentář. [online] 2015. [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/6500/1/2#>.

trestného činu ponechat či ho nahradit formálním pojetím. Mezi výhody materiálního pojetí trestného činu patří především možnost lépe zhodnotit konkrétní okolnosti činu a s ohledem na daná zjištění zmírnit případnou tvrdost zákona. Proti materiálnímu pojetí hovoří především to, že význam pojmu společenská nebezpečnost byl za dob totalitního režimu znehodnocen, neboť byl využíván pro oprávnění zjevných nespravedlností v rámci trestního práva, a že tento pojem v určité míře oslabuje právní jistotu.⁹³

V současnosti se zákonodárci zcela nedaří formulovat skutkové podstaty trestných činů a správních deliktů natolik přesně, aby nedocházelo ke shodě znaků skutkové podstaty trestných činů s formálními znaky správních deliktů. Jelikož je trestný čin založen na formálním pojetí, slouží zde materiální znak správního deliktu právě jako rozlišovací kritérium. Mezi trestným činem a přestupkem vzniká tzv. konzumpce, kdy se při nízké společenské škodlivosti trestného činu uplatní správněprávní odpovědnost, v rámci které je míra společenské škodlivosti pro stíhání a přestupek již dostačující.⁹⁴

2.4.2 Materiální stránka bagatelního správního deliktu

Dle Práškové je současný stav, kdy se trestný čin zakládá na formálním pojetí s materiálním korektivem a správní delikt na materiálně-formálním pojetí, přijatelný, neboť konkrétně přestupky jsou nejnižším stupněm deliktu a není již žádná spodní hranice trestního bezpráví.⁹⁵ Z tohoto důvodu se u stíhání méně závažných správních deliktů musí správní orgán rozhodnout, zda je potřeba kvůli danému protiprávnímu jednání zahajovat správní řízení, či zda je jeho závažnost natolik nízká, že není nutné uplatňovat hrozbu správní sankcí.

Dá se říci, že zakotvením materiální stránky správního deliktu zákon šetří správní orgány tím, že jim dává možnost nestíhat delikty, které se svou nízkou společenskou škodlivostí a tedy i zanedbatelnou závažností řadí mezi tzv. bagatelní. Tato skutečnost se projeví ve dvou úrovních celého procesu správního trestání.

⁹³ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 200-202.

⁹⁴ KOTLÁN, P. Spor o podstatu trestní odpovědnosti. Právník. 2021, roč. 160 č. 9, str. 707.

⁹⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 207.

Materiální znak hraje zásadní roli při rozhodnutí správního orgánu o vině za spáchání správního deliktu a rovněž při stanovení sankce za tento delikt. Pokud po zohlednění veškerých skutečností a okolností případu, jejichž demonstrativní výčet je obsažen výše, nedosahuje společenská škodlivost a závažnost jednání dostatečné typové společenské škodlivosti, není naplněn jeden z obligatorních znaků správního deliktu, a to právě materiální stránka, a správní orgán je povinen řízení zastavit. Pakliže by však správní orgán dospěl k názoru, že jednání vykazuje alespoň tu minimální možnou míru společenské škodlivosti a tudíž se jedná o správní delikt, hraje materiální stránka správního deliktu podstatnou roli i v rámci samotného rozhodování o druhu a výměře správního trestu.

Lze tedy shrnout, že právní řád přisuzuje materiální stránce správního deliktu vskutku zásadní roli a význam, kdy bez řádného naplnění materiálního znaku nelze hovořit o správním deliktu a nelze dotčený subjekt potrestat. Jedná se tak o tzv. zákonné pojetí materiální stránky správního deliktu, přičemž je projevem materiálně-formálního pojetí správního deliktu. Toto tzv. zákonné pojetí materiálního znaku správního deliktu se promítlo i do judikatury. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku stanovil, že pokud se k okolnostem jednání, jež naplňují formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.⁹⁶

V právní praxi se však vyvinula další dva přístupy, která přisuzují materiální stránce správního deliktu trochu odlišný význam a staví jeho roli na jinou úroveň. Tato další pojetí předkládají další pohled na společenskou škodlivost ve správním právu trestním a na způsob jejího hodnocení. Na tyto rozdílné názorové proudy nelze však nahlížet jako na čisté protipóly, neb se v některých bodech a stanoviskách shodují, a nelze je tak stavět do protikladu.

Kromě zákonného přístupu k materiální stránce správního deliktu se v mezi právní odborností vyvinulo pojetí, jenž se pro účely této diplomové práce zjednodušeně označuje jako pojetí materiální stránky správního deliktu v praxi. V rámci tohoto pojetí je na materiální stránku správního deliktu nahlíženo spíše jako na určité kritérium při vykládání formálních znaků skutkové podstaty

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45.

správního deliktu v souladu s právem a jejich účelem, nikoliv jako na samostatný znak stojící na stejné úrovni jako znaky formální.⁹⁷ Tento názor stojí na předpokladu, že naplněním formálních znaků skutkové podstaty ve většině případů dochází k naplnění minimální nutné míry typové společenské škodlivosti, a ta proto figuruje spíše jakožto korektiv ve smyslu společenské škodlivosti v trestním právu. Pojetí materiální stránky správního deliktu však nezpochybňuje důležitost míry společenské škodlivosti u případů hraničních či atypických.⁹⁸ Dle Matese a Šemíka by měl aplikační orgán společenskou škodlivost zohlednit jen v situacích, kdy by případný sankční postih za dané jednání byl neúměrně přísný a nespravedlivý, a tedy v rozporu s účelem samotného správního trestání.⁹⁹

Dalším pojetím materiální stránky správního deliktu je tzv. pojetí automatického materiálního znaku. Jak již vyplývá z označení tohoto názorového postoje, naplnění materiální stránky správního deliktu je automatické a nastává vždy, kdy jsou naplněny formální znaky skutkové podstaty správního deliktu.¹⁰⁰ Jediná situace, kdy by došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu, ale samotné jednání by nebylo za správní delikt označeno a potrestáno, je ta, kdy jsou splněny veškeré podmínky okolností vylučujících protiprávnost, přičemž tyto nahrazují roli materiálního korektivu a zajišťují tím obecnou spravedlnost. Toto pojetí se zakládá na předpokladu, že veškerá jednání, která zákon postihuje a sankcionuje, jsou pro společnost škodlivá, jinak by za ně z logiky věci neměl hrozit správní trest, neboť to by bylo v rozporu se základními ústavními a trestními zásadami.¹⁰¹ Ostatně pokud dojde k naplnění všech formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu, dané jednání musí porušit či ohrozit určitý objekt, tedy právní statek chráněný státem, což je jeden z obligatorních znaků skutkové podstaty správního deliktu, přičemž toto již samo o sobě naplňuje minimální nutnou míru společenské škodlivosti správního deliktu. Aplikační správní orgán by vůbec neměl společenskou škodlivost zohledňovat při posuzování vzniku trestnosti správního

⁹⁷ MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. Společenská škodlivost jako znak přestupku. Advokátní deník [online]. 2021, [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/>.

⁹⁸ MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. Společenská škodlivost jako znak přestupku. Advokátní deník [online]. 2021, [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/>.

⁹⁹ tamtéž

¹⁰⁰ SCHEUER, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2015, roč. 2015, č. 6, s. 336.

¹⁰¹ SCHEUER, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2015, roč. 2015, č. 6, s. 337.

deliktu, nýbrž až při rozhodování o druhu a výměře správního trestu, neboť okolnosti, které společenskou škodlivost snižují či zvyšují, spadají do okolností hrajících roli při určování sankce za dané jednání¹⁰², konkrétně při naplňování zásady individualizace sankce. Pakliže by aplikační správní orgán posuzoval stejné okolnosti určujících míru společenské škodlivosti jak v rámci rozhodování o vině, tak v rámci rozhodování o správním trestu, porušoval by zásadu zákazu dvojího přičítání. Zásadu zákazu dvojího přičítání definoval Nejvyšší správní soud takto: *„Zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující.“*¹⁰³

¹⁰² SCHEUER, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, 2015, roč. 2015, č. 6, s. 338.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2012, sp. zn. 4 Ads 114/2011-105.

3. Hodnocení materiální stránky správního deliktu aplikačními orgány

Správní delikt je tedy založen na materiálně-formálním pojetí, na základě kterého nestačí naplnit pouze jeho formální stránku tvořenou znaky skutkové podstaty správního deliktu, nýbrž je nutno tímto jednáním současně dosáhnout určité míry společenské škodlivosti pro naplnění i materiálního znaku správního deliktu. Materiální stránka správního deliktu tak představuje nezanedbatelnou a neopominutelnou část správního deliktu, jejíž míra má značný vliv na skutečnost, zda bude odpovědná osoba za správní delikt aplikačními správními orgány vůbec stíhána či nikoliv, neboť právě společenská škodlivost vyjadřuje schopnost protiprávního jednání ohrozit či porušit zákonem chráněných zájmů.¹⁰⁴ Současně se míra společenské škodlivosti projeví při ukládání druhu a výměry správního trestu, neboť správní aplikační orgán je povinen přihlídnout při stanovování sankce k okolnostem ovlivňujícím míru naplnění materiální stránky správního deliktu. Tento názor deklaroval při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, který v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uvedl, že se naplnění materiální stránky správního deliktu posuzuje jak v případě rozhodování správního aplikačního orgánu o trestnosti určitého jednání, tak následně při stanovení druhu a výše sankce.¹⁰⁵

Vzhledem k důležitosti materiální stránky správního deliktu je tedy otázkou, do jaké míry a jakým způsobem by měly správní aplikační orgány materiální stránku správního deliktu ve svém rozhodnutí hodnotit.

Otázku ohledně samotného explicitního hodnocení materiálního znaku správního deliktu lze formulovat mnoha způsoby. Cílem této kapitoly je zodpovědět, zda by měly aplikační správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí vyjadřovat naplnění materiální stránky správního deliktu vždy explicitně či zda postačuje implicitní zhodnocení skutečností ovlivňujících naplnění materiálního znaku správního deliktu, případně zda je vůbec nutné se v rozhodnutí hodnocením materiálního znaku správního deliktu zabývat. V zákonné úpravě

¹⁰⁴ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 28-29.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.08.2012, sp. zn. 9 As 34/2012-28.

správních deliktů není tato otázka jakkoli upravena, je proto potřeba vycházet z právní teorie, judikatury a obdobných pramenů.

3.1 Posuzování trestnosti správního deliktu

Ačkoliv se vymezují tři druhy správních deliktů, které se od sebe v určitých znacích odlišují, z předešlého pojednání této diplomové práce je patrné, že institut společenské škodlivosti má v zásadě u všech správních deliktů stejnou podstatu. V rámci posuzování typové i konkrétní společenské škodlivosti bude mimo jiné přihlédnuto k povaze a míře závažnosti správního deliktu, k okolnostem a způsobu spáchání správního deliktu a k dalším specifickým kritériím, které sice nejsou v právní úpravě demonstrativně vyčteny, ale i tak mohou ovlivnit míru naplnění materiálního znaku správního deliktu. V případě posuzování samotné trestnosti jednání, zda byla naplněna materiální stránka správního deliktu, se správní aplikační orgán zabývá typovou společenskou škodlivostí.

Materiální stránka správního deliktu má stejnou váhu jako ta formální stránka, přičemž stojí obě na totožné úrovni a je jim zákonem přikládána stejná důležitost. Z tohoto důvodu automaticky nenastává trestnost jednání pouhým splněním formální stránky správního deliktu, ačkoliv tuto skutečnost rozporuje pojetí automatického materiálního znaku správního deliktu charakterizované v předchozí kapitole. Hodnocení materiální stránky správního deliktu je jednou z důležitých povinností správního aplikačního orgánu, která má vliv na posouzení skutečnosti, zda konkrétním jednáním byl spáchán delikt či nikoliv. Toto ostatně stanovila i judikatura Nejvyššího správního soudu, v jehož rozhodnutí je výslovně uvedeno, že bez naplnění materiální stránky přestupku se nejedná o protiprávní jednání, a to i navzdory tomu, že jsou naplněny všechny znaky skutkové podstaty.¹⁰⁶ Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku rovněž uvedl: „*Vždy je proto třeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo.*“¹⁰⁷ Je však otázkou, jestli by měl být správní aplikační orgán povinen okolnosti naplňující míru společenské škodlivosti vždy explicitně vyjádřit a konkretizovat

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135.

¹⁰⁷ tamtéž

v odůvodnění svého rozhodnutí či zda postačuje implicitní vyjádření naplnění materiální stránky správního deliktu.

V současnosti se však zákonné pojetí materiální stránky správního deliktu při rozhodování o splnění všech zákonných podmínek trestnosti správním aplikačním orgánem neuplatní vždy v plném rozsahu, nýbrž se naplnění typové společenské škodlivosti hodnotí v souladu s pojetím materiální stránky správního deliktu v praxi, kde zastává pozici spíše materiálního korektivu ve smyslu trestního práva nežli materiálního znaku ve smyslu zákonného pojetí materiální stránky správního deliktu. Právní teorie zastává názor, že pakliže došlo k naplnění materiální stránky správního deliktu, správní aplikační orgán v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost explicitně neuvádí, a tudíž ani nespecifikuje konkrétní okolnosti determinující míru typové společenské škodlivosti.¹⁰⁸ Jedná se tak o implicitní odůvodnění naplnění materiálního znaku správního deliktu. Toto se zakládá na předpokladu, že již stanovením formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu zákonodárce předpokládá, že jejich naplněním bude současně naplněna i nutná míra typové společenské škodlivosti pro to, aby bylo dané jednání klasifikováno jako správní delikt.¹⁰⁹ S tímto ostatně souhlasí i Nejvyšší správní soud.¹¹⁰ Proto hodnocení naplnění materiálního znaku správního deliktu správním aplikačním orgánem nastává až po zhodnocení naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu.

Jedinou situací, kdy je správní aplikační orgán povinen se ve svém rozhodnutí naplněním typové společenské škodlivosti explicitně zabývat, je rozhodování hraničních či bagatelních případů správního deliktu, kdy míra naplnění typové společenské škodlivosti daného jednání není z důvodu existujících specifických okolností zcela zřejmá, a proto musí správní aplikační orgán tyto konkrétní okolnosti vyhodnotit, přičemž nepostačí zhodnocení v obecné rovině.¹¹¹ Tento názor zaujal i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře.¹¹²

S názorem Nejvyššího správního soudu a právní teorie, že postačuje implicitní odůvodnění naplnění typové společenské škodlivosti správního deliktu,

¹⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 200.

¹⁰⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 99.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2011, sp. zn. 8 As 44/2010-70.

¹¹¹ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 200.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2011, sp. zn. 8 As 44/2010-70.

lze do určité míry polemizovat. V následujícím pojednání této diplomové práce bude představen jiný úhel pohledu na tuto problematiku zakládajícím se na předpokladu, že by měl správní aplikační orgán při posuzování trestnosti určitého jednání ve svém rozhodnutí vždy explicitně odůvodnit, pod vlivem jakých okolností byla naplněna požadovaná míra typové společenské škodlivosti tohoto jednání.

Proces rozhodování správního aplikačního orgánu při projednávání správního deliktu vždy směřuje ke správnímu rozhodnutí. Potěšil definuje pojem správního rozhodnutí takto: „*Obecně pod pojmem správní rozhodnutí obvykle rozumíme individuální veřejně mocenský, jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení.*“¹¹³ Rozhodnutí o správním deliktu má smíšenou povahu, neboť výrokem o vině správní aplikační orgán jednak deklaratorně prohlašuje vinu odpovědné osoby, jednak konstituuje povinnost této osoby podrobit se správnímu trestu. Některé obsahové náležitosti rozhodnutí obsahují speciální právní úpravy, nicméně subsidiárně se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, kdy tato skutečnost vyplývá jednak z komentáře k ust. § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹¹⁴ či z ust. § 160 o státní službě.¹¹⁵ Správní řád upravuje obsahové náležitosti rozhodnutí v ust. § 68, přičemž každé správní rozhodnutí musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků řízení.¹¹⁶ Důraz bude v rámci této kapitoly kladen na výrokovou část rozhodnutí a především na odůvodnění správního rozhodnutí, neboť část správního rozhodnutí obsahující poučení není pro účely této diplomové práce stěžejní.

Výroková část správního rozhodnutí je nejpodstatnější částí rozhodnutí, neboť obsahuje výroky, jimiž je autoritativně vyjádřeno rozhodnutí správního aplikačního orgánu o právu či povinnosti plynoucí z posuzování případu. Zpočátku je nutno upozornit na to, že institut výrokové části správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s institutem výroku, tzv. enunciatem, neboť výroková část je tvořena zároveň označením rozhodujícího správního aplikačního orgánu, označením účastníků řízení, jejichž práv či povinností se rozhodnutí týká, případně lhůtou

¹¹³ SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 217.

¹¹⁴ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI] 2019 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/139/1/2#>.

¹¹⁵ Ust. § 160 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹¹⁶ Ust. § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

ke splnění ukládané povinnosti či vyloučením odkladného účinku odvolání¹¹⁷, dále předmětem vedeného řízení, např. uložením pokuty, a právních ustanovení, na základě kterých správní aplikační orgán rozhodnutí vydal.¹¹⁸ Výrok, případně výroky, jsou tak pouze součástí výrokové části správního rozhodnutí, což ostatně potvrdil i Nejvyšší správní soud.¹¹⁹

Výroková část rozhodnutí o přestupku musí dle ust. § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich za přestupky obsahovat mimo jiné popis skutku včetně označení místa, času a způsobu jeho spáchání, právní kvalifikaci skutku, vyslovení viny, formu zavinění u obviněné fyzické osoby, druh a výměru správního trestu, případně výrok ohledně upuštění od potrestání.¹²⁰

Jelikož právní úprava správních disciplinárních deliktů je velmi roztržštěná, lze demonstrovat náležitosti výrokové části rozhodnutí například na rozhodnutí o uložení kárného opatření v režimu zákona o státní službě, které je upraveno v ust. § 89 tohoto zákona. Ze zákona o státní službě ani z příslušné komentářové literatury nevyplývají žádné specifické skutečnosti, které by přesahovaly náležitosti výrokové části rozhodnutí dle správního řádu. Toto je podloženo rovněž čl. 53 Metodického pokynu náměstka pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení, ve kterém náležitosti výrokové části rozhodnutí o kárném provinění odpovídají náležitostem uvedených ve správním řádu.¹²¹

Pro výrokovou část správního rozhodnutí o správním pořádkovém deliktu nejsou rovněž zákonem zakotvená žádná specifika. Musí obsahovat tedy obsahové náležitosti dané správním řádem a splňovat veškeré nároky na tyto náležitosti kladené. Ve výroku správního rozhodnutí o správním pořádkovém deliktu nepostačí pouze konstatování prostého porušení povinnosti, nýbrž toto jednání musí

¹¹⁷ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 383.

¹¹⁸ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI] 2019 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.01.2012, sp. zn. 3 Ads 96/2011-118.

¹²⁰ Ust. § 93 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹²¹ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. *Ministerstvo vnitra*. [online]. 2016 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>.

být detailně popsáno, včetně znaků skutkové podstaty správního pořádkového deliktu, aby nebylo možné dojít k záměně s jiným jednáním.¹²²

Jak tedy vyplývá z náležitostí výrokové části správního rozhodnutí o správním deliktu, jednou ze složek je právní kvalifikace. Dle Fialy je v rámci právní kvalifikace povinností správního aplikačního orgánu hodnotit vedle formálních znaků skutkové podstaty přestupku i samotný materiální znak přestupku, přičemž hodnocení společenské škodlivosti, tedy povahy a závažnosti přestupku, které míru společenské škodlivosti určují, přichází na řadu až po zhodnocení znaků skutkové podstaty přestupku.¹²³ Tato definice právní kvalifikace je přílehlavá i na správní disciplinární delikty, neboť Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016 v čl. 53 odst. 2 konkrétně uvádí, že je povinností správního aplikačního orgánu specifikovat údaje o popisu posuzovaného skutku, a to především uvedením místa, času a způsobu spáchání¹²⁴, což se shoduje s ust. § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a současně i na správní pořádkové delikty, kdy rozhodnutí o spáchání správního pořádkového deliktu musí tyto uváděné náležitosti obsahovat taktéž¹²⁵.

Ve výrokové části rozhodnutí o správním deliktu tak budou minimálně okrajově zmíněny okolnosti, které ovlivňují míru společenské škodlivosti, jako jsou způsob a okolnosti spáchání správního deliktu.

Otázkou je však to, zda je v případě hodnocení naplnění materiální stránky správního deliktu dostačující implicitní odůvodnění naplnění potřebné míry typové společenské škodlivosti či nikoliv. Při zkoumání náležitostí odůvodnění lze vycházet ze správního řádu, neboť v právní úpravě správních deliktů nejsou uvedeny žádné specifické požadavky na tuto část správního rozhodnutí. Správní řád v ust. § 68 odst. 3 uvádí, že odůvodnění musí obsahovat důvody výroku, resp. výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní aplikační orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů,

¹²² FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 286.

¹²³ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 119-120.

¹²⁴ Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. *Ministerstvo vnitra*. [online]. 2016 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>.

¹²⁵ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 284.

a informace o tom, jak se správní aplikační orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.¹²⁶

Odůvodnění správního rozhodnutí slouží především k tomu, aby byly výroky obsažené ve výrokové části správního rozhodnutí skutkově i právně podpořeny. Proto musí odůvodnění správního rozhodnutí obsahovat především řádný a co nejdetailnější popis úvah správního aplikačního orgánu, kterými se řídil při svém rozhodování a při hodnocení podkladů rozhodnutí, přičemž tento popis nepostačuje v obecné a neurčité rovině. Správní aplikační orgán musí dbát na skutečnost, že rozvedení úvah, kterými se v rámci svého rozhodování řídil, je důležité pro účastníka řízení a jeho zvážení, zda se proti danému správnímu rozhodnutí bude procesně bránit opravnými prostředky či nikoliv. Pakliže by odůvodnění správního rozhodnutí tomuto požadavku nedostálo, jednalo by se o rozhodnutí nepřezkoumatelné.¹²⁷

Pokud by se tedy vycházelo ze zákonného pojetí správního deliktu, které bylo charakterizováno výše, mělo by v odůvodnění rozhodnutí správního aplikačního orgánu mít hodnocení naplnění materiální stránky správního deliktu stejný prostor jako hodnocení naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu. V takovém případě by měl být materiální znak správního deliktu být popsán a vyhodnocen na stejné úrovni, jako znaky skutkové podstaty správního deliktu. Ostatně komentářová literatura k ust. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich explicitně uvádí, že odůvodnění rozhodnutí o přestupku musí vždy vedle popisu naplnění formálních znaků skutkové podstaty daného přestupku rovněž obsahovat explicitní vyjádření správního aplikačního orgánu, čím byl naplněn materiální znak přestupku.¹²⁸ Správní aplikační orgán by tak v odůvodnění svého rozhodnutí měl řádně popsat, jak vyhodnotil okolnosti ovlivňující společenskou škodlivost, a jakými úvahami se při hodnocení naplnění materiálního znaku správního deliktu řídil.

Toto pojetí se promítlo i do judikatury Nejvyššího správního soudu, který vyslovil názor, že správní aplikační orgán je při svém rozhodování v každém

¹²⁶ Ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹²⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 243, 244.

¹²⁸ BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI] 2019. [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/139/1/2#>.

jednotlivém případě povinen konkrétně zkoumat jak naplnění formálních znaků skutkové podstaty daného přestupku, tak i jeho materiální znak, a to proto, že nelze povšechně zkonstatovat, že dané konkrétní skutečnosti a okolnosti ovlivňují společenskou škodlivost v určité míře či nikoliv, neboť vždy záleží na konkrétních okolnostech případu. Kdyby se správní aplikační orgán pokoušel paušálně stanovit a vyhodnotit okolnosti ovlivňující míru společenské škodlivosti bez přihlídnutí ke konkrétním skutečnostem předmětného jednání, vstupoval by do role zákonodárce, a tím porušoval princip dělby moci.¹²⁹

Výše uvedené platí zvláště v případě, kdy se při svém rozhodování správní aplikační orgán potýká s interpretací neurčitého právního pojmu, což společenská škodlivost do jisté míry je. Prášková ve své publikaci uvádí: „*Škodlivost činu nelze chápat apriorně, je ji vždy třeba poměřovat zájmy, hodnotami, vztahy v konkrétní společnosti.*“¹³⁰ Materiální stránku správního deliktu je třeba vykládat vždy ve vztahu ke konkrétnímu případu, neboť zájmy, hodnoty a vztahy ve společnosti jsou veličinou dynamickou, které se postupem času proměňují, a tím se mění i samotný obsah společenské škodlivosti.¹³¹

V současném právním prostředí se při výkladu neurčitých právních pojmů daná neurčitost vykládá v každém konkrétním případě zvláště, nelze ji vyložit paušálně pro všechny případy, kterých se neurčitý právní pojem týká.¹³² Užívání neurčitých právních pojmů je pochopitelně doprovázeno určitou mírou právní nejistoty, přičemž je povinností správního aplikačního orgánu, aby tuto právní nejistotu svým výkladem významu neurčitého právního pojmu v rámci svého rozhodování odstranil.¹³³ Při stanovení obsahu neurčitého právního pojmu v souvislosti s konkrétním případem je nutné, aby správní aplikační orgán tento svůj názor řádně odůvodnil v souladu s požadavky uvedenými výše, a to za pomoci objasnění, co pro něj daný pojem znamená, přičemž při splnění této podmínky není založena nepřezkoumatelnost rozhodnutí z nedostatku důvodů. Je ovšem nutné, aby bylo zřejmé, na základě jakých úvah a myšlenkových či názorových proudů správní aplikační orgán ke svému závěru ohledně obsahu neurčitého právního pojmu dospěl. Pouhé a stručné sdělení, že je tedy nějaké jednání společensky

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.01.2012, sp. zn. 5 As 106/2011-77.

¹³⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 198.

¹³¹ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 75.

¹³² MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 69.

¹³³ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 71.

škodlivé, nelze vnímat jako dostačující, neboť tím by se správní aplikační orgán dopustil tzv. interpretační nečinnosti a tím způsobil nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, resp. pro nesrozumitelnost.¹³⁴

To, že je společenská škodlivost neurčitým právním pojmem, skýtá pochopitelně mnoho pozitiv i negativ. Jednou z výhod určitě je fakt, že díky neurčitosti a potřebě interpretovat tento pojem vždy s ohledem na konkrétní posuzovaný případ může správní aplikační orgán reagovat na vývoj ve společnosti a být tak pružný ve výkonu státní moci vůči jejímu adresátovi a zachovávání spravedlnosti.¹³⁵ Je však otázkou, zda je dynamika společnosti natolik rychlá, aby se základní podstata společenské škodlivosti zásadněji měnila. Přeci jen se dá říci, že povědomí, co je a co není pro společnost žádoucí, resp. co ohrožuje či neohrožuje její zájmy, je vcelku hluboce zakořeněno a v posledních desítkách let po pádu totalitního režimu v České republice se zásadně neproměnilo. Ovšem je nutno zdůraznit, že správněprávní postihy a sankce chrání specifitější objekty nežli trestní právo, kde lze předpokládat větší míru stability právní úpravy a pomalejšího vývoje povědomí o škodlivosti – jako příklad lze uvést, že ochrana života je hodnotou, která je ve společnosti prosazována a vyžadována od počátku vzniku nejranějších právních systémů. V rámci správního práva trestního je tomu jinak, neboť to chrání především veřejný pořádek, přičemž význam a rozsah tohoto pojmu je vcelku proměnlivý, stejně jako celá veřejná správa. Proto v rámci širokého systému správního práva vznikají nové hodnoty či zájmy, které vyžadují specifickou ochranu. Příkladem lze uvést zavedení povinnosti vedení elektronické evidence tržeb zákonem č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, který zakotvil novou povinnost příslušným osobám vést evidenci tržeb, a společně s tím i nové skutkové podstaty přestupků.¹³⁶ V rámci rozhodování o přestupcích dle zákona o evidenci tržeb se tak rozhoduje o porušení či ohrožení fiskálních zájmů státu, přičemž okolnosti a skutečnosti tvořící materiální stránku těchto přestupků budou velmi specifické a různorodé.

Při hodnocení naplnění materiálního znaku správního deliktu se musí správní aplikační orgán rovněž řídit zásadou materiální pravdy, jež je zakotvena

¹³⁴ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 74.

¹³⁵ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 59.

¹³⁶ HAJDUŠEK, T. Vysoké pokuty za bagatelní porušení zákona o evidenci tržeb. Jsou zákonné? Bulletin Komory daňových poradců České republiky. Praha: KDP ČR, 2019, ročník 2019, č. 4, str. 51.

v ust. § 3 správního řádu, který představuje subsidiární pramen pro právní úpravu jednotlivých druhů správních deliktů. V souladu s touto zásadou musí správní aplikační orgán řádně a důkladně zjistit všechny podstatné skutečnosti a okolnosti posuzovaného skutku, aby o předmětné věci nemohly vzniknout důvodné pochybnosti.¹³⁷ Mezi tyto podstatné skutečnosti a okolnosti můžeme zařadit kromě okolností determinujících naplnění společenské škodlivosti a znaků skutkové podstaty správního deliktu i takové okolnosti, které souvisejí s otázkou ochrany veřejného zájmu, přičemž se jedná o zjištění ve prospěch i v neprospěch toho, kdo má být potrestán. Zákon nevymezuje lhůtu, která ohraničuje prostor správního aplikačního orgánu pro spolehlivé zjištění skutkového stavu věci, a ani neurčuje požadovaný rozsah tohoto zjišťování. Jediným kritériem pro správní aplikační orgán je, aby o stavu věci nepochyboval, a zároveň aby rozhodoval v souladu se zásadou legality, přiměřenosti a předvídatelnosti.¹³⁸ Nelze však opomenout zásadu rychlosti řízení, kterou musí správní aplikační orgán při zjišťování skutečností a okolností případu respektovat. Důležitou roli hraje zásada materiální pravdy právě při tvoření odůvodnění rozhodnutí správního aplikačního orgánu, kde dotčený orgán musí konkrétně popsat a odůvodnit svůj postup při zjišťování stavu věci, ke kterým skutečnostem v rámci svého rozhodování přihlédl, jakými úvahami se řídil a jak zhodnotil předložené důkazy.

Lze tak shrnout, že na základě materiálně-formálního pojetí správního deliktu v právní úpravě je materiální stránka správního deliktu neopominutelnou součástí správního deliktu, přičemž v důsledku jejího nedostatečného naplnění se o správní delikt nejedná. Správní aplikační orgány by tak měly respektovat dikci zákona a společně s tím vycházet ze zákonného pojetí materiální stránky správního deliktu. Presumpce naplnění materiálního znaku správního deliktu při současném naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu je sice logická, neboť lze důvodně přepokládat, že stanovením formálních znaků správního deliktu zákonodárce dané jednání hodnotí jako společensky škodlivé, ovšem v tomto případě by bylo pravděpodobně vhodnější zakotvit formální pojetí správního deliktu s materiálním korektivem jako u trestných činů. Zároveň s přihlédnutím ke skutečnosti, že je společenská škodlivost neurčitým právním pojmem, se jeví

¹³⁷ FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní trestání. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 146.

¹³⁸ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI] 2019 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1.

implicitní odůvodnění naplnění materiální stránky správního deliktu jako nedostatečné, jelikož tímto správní aplikační orgán nedostává své povinnosti řádné interpretace tohoto pojmu, se kterou se zásadně pojí i požadavek dostatečného odůvodnění.

3.2 Určování druhu a výměry správního trestu

Konkrétní společenská škodlivost jednání se promítá rovněž i v určování druhu sankce a její výše, dle pojetí automatického materiálního znaku správního deliktu se ke společenské škodlivosti má přihlížet dokonce pouze v tomto jediném případě. Tato podkapitola se tedy bude zaměřovat na otázku formy a způsobu hodnocení materiální stránky správního deliktu v odůvodnění sankce za správní delikt a její výše. Pro ukládání sankcí v rámci správního trestání jsou stěžejní určité zásady, mezi které lze čítat princip zákonnosti, princip spravedlnosti, princip přiměřenosti a princip individualizace trestu.

Za spáchání přestupku náleží správní trest. Pro správní trest je charakteristické to, že působí osobě, jíž je uložen, určitou újmu, a představuje tak zásah do její osobní sféry. Správní aplikační orgán je povinen při stanovování druhu a výměry správního trestu přihlídnout nejen k okolnostem demonstrativně vyčteným v ust. § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, determinujících míru společenské škodlivosti, ale rovněž i k okolnostem, které sice nejsou obsaženy v zákoně, ovšem ovlivňují míru konkrétní společenské škodlivosti jednání.

Pakliže správní aplikační orgán dospěje v prvotní fázi rozhodovacího procesu k závěru, že byl naplněn materiální znak přestupku v dostatečné míře, má i tak povinnost k míře společenské škodlivosti přihlídnout, a to ke konkrétní společenské škodlivosti jednání právě při určování druhu a výměry správního trestu. Tuto skutečnost pak může správní aplikační orgán reflektovat za použití právních institutů upuštění od potrestání, podmíněného upuštění od potrestání či mimořádného snížení pokuty, které jsou zakotveny v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Od uložení správního trestu lze upustit, pokud vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze

důvodně očekávat, že již samotné projednání věci postačí k jeho nápravě.¹³⁹ Podmíněně upustit od uložení správního trestu lze ze stejného důvodu jako v rámci upuštění od uložení správního trestu, ale je podmíněno povinností pachatele nahradit škodu či vydat bezdůvodné obohacení. V případě ukládání správního trestu ve formě pokuty lze prolomit dolní hranici sazby pokuty stanovenou zákonem, a to mimo jiné vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele a předpokladu, že i sníženou pokutou lze dosáhnout nápravy pachatele.¹⁴⁰

Správní aplikační orgány mají i v případě správních disciplinárních deliktů povinnost zohlednit konkrétní společenskou škodlivost daného jednání. Míra konkrétní společenské škodlivosti správního disciplinárního deliktu je určována s přihlédnutím ke specifickým okolnostem případu, které jsou zakotveny právní úpravou odvětví, v jehož režimu ke správnímu disciplinárnímu deliktu došlo, a to na základě individualizace disciplinární odpovědnosti.¹⁴¹ I při určování výše a druhu správní sankce má správní aplikační orgán možnost zohlednit nízkou míru konkrétní společenské škodlivosti a místo správní sankce uložit mírnější postih, kupříkladu výtku ve smyslu ust. § 88 odst. 3 zákona o státní službě.¹⁴²

Ani správní pořádkové delikty nepředstavují výjimku, neboť i při ukládání pořádkové pokuty jakožto sankce za správní pořádkový delikt musí správní aplikační orgán zvážit závažnost protiprávního jednání, kterou je nutné posuzovat zejména k významu předmětu řízení, v rámci kterého k porušení procesní povinnosti došlo.¹⁴³ Taktéž jako u přestupků či správních disciplinárních deliktů může správní aplikační orgán zohlednit nízkou míru konkrétní společenské škodlivosti a pravomocně uloženou pořádkovou pokutu prominout či snížit její výši. K tomuto kroku správní aplikační orgán přistoupí zpravidla v případě, kdy dotčená osoba svou procesní povinnost splní, a to z důvodu, že primárním účelem sankce za správní pořádkový delikt je zajistit řádný průběh a účel daného řízení a nikoliv způsobení újmy. Pokud dojde k dodatečnému splnění procesní povinnosti potrestané osoby, zanikne tím ve většině případů společenská škodlivost jednání.

¹³⁹ Ust. § 43 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴⁰ Ust. §§ 42-44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴¹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, s. 226.

¹⁴² Ust. § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

¹⁴³ FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní trestání. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 197.

Proces ukládání sankce u všech typů správních deliktů spojuje stěžejní zásada individualizace trestu. Tato zásada přikazuje správním aplikačním orgánům, aby uložili druh a výměru správní sankce v takové výši, která odpovídá všem okolnostem a specifičností konkrétního případu. Jak již bylo řečeno, rozhodnutí o správním deliktu má povahu smíšenou, přičemž rozhodnutí o druhu a výměře správní sankce má povahu konstitutivní. Proto správní aplikační orgán v rámci konstitutivní části rozhodnutí ukládá správní sankce v rámci své diskreční pravomoci.

O diskreční pravomoci správních aplikačních orgánů, neboli správním uvážením, obecně platí, že nachází své uplatnění v případech, kdy lze danou situaci vyřešit nejen jedinou právní cestou, nýbrž existuje více alternativ, a je povinností správního aplikačního orgánu zvolit řešení co nejpřílehavější.¹⁴⁴ Díky diskrečnímu oprávnění tak může správní aplikační orgán pružně reagovat na konkrétní okolnosti nejrůznějších situací, které zákonodárce nemůže z důvodu zachování obecnosti zákona předpovídat, a zvolit co nejefektivnější postup, jak v dané věci rozhodnout. Zásada individualizace trestu tak úzce souvisí se správním uvážením správního aplikačního orgánu, dá se říci, že ve spojení s diskrečním oprávněním může správní aplikační orgán správní sankci řádně individualizovat, aby tento byl spravedlivý a v souladu s účelem zákona.

Institut správního uvážení nelze ztotožňovat s institutem neurčitého právního pojmu. Při uplatnění obou institutů sice správní aplikační orgán realizuje své úvahy, avšak v rámci diskrečního oprávnění správní aplikační orgán rozhoduje mezi vícero možnostmi řešení, kdežto při interpretaci neurčitého právního pojmu správní aplikační orgán nemůže zvažovat odlišný obsah daného pojmu, nýbrž s neurčitým právním pojmem je spojen konkrétní právní následek.¹⁴⁵

Užití institutu správního uvážení je přísně ohraničeno, aby nedocházelo k libovůli při rozhodování správního aplikačního orgánu. Správní aplikační orgán se v rámci správního uvážení musí pohybovat v mezích, které mu poskytuje zákon. Tohoto docílí zejména tím, že užije zákonná kritéria pro správní uvážení a současně se vyhne užití kritérií nepřípustných, dodrží pravidel dobré správy, mezi které náleží zejména zásada přiměřenosti, zásada racionality či zásada právní jistoty

¹⁴⁴ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 112.

¹⁴⁵ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 72.

a legitimního očekávání, řádně správní uvážení ve svém rozhodnutí odůvodní a nezneužije správní uvážení k jinému účelu, než je mu zákonem svěřeno.¹⁴⁶

Správní aplikační orgán tak v rámci výkonu správního trestání bude muset zohlednit při rozhodování o sankci zákonná kritéria, která jsou demonstrativně vyčtena v právních úpravách jednotlivých správních deliktů, např. v ust. § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tuto povinnost ukládá správnímu aplikačnímu orgánu i Nejvyšší správní soud.¹⁴⁷ Vzhledem k tomu, že se jedná o demonstrativní výčty těchto kritérií, je správní aplikační orgán povinen přihlédnout k jakékoliv další významné okolnosti, která sice není zákonem stanovená, ovšem mohla by mít značný vliv na druh a výměru správní sankce, či naopak není povinen přihlédnout ke každé okolnosti demonstrativně vyčtené v příslušném zákoně. V oblasti správního trestání musí správní aplikační orgán rovněž dbát na zásadu zákazu dvojího přičítání, kdy okolnost, jež tvoří znak skutkové podstaty správního deliktu, nesmí být správním aplikačním orgánem vyhodnocena jako okolnost přitěžující, čímž by bylo odůvodněno užití vyšší správní sankce, neboť tím by se správní orgán dopustil užití nepřijatelného kritéria. Dále se bude muset řídit základními zásadami dobré správy, které nelze vnímat odděleně, ale jako jeden celek. Je nutno podotknout, že správní uvážení v oblasti ukládání sankce je do jisté míry prováděno na úkor zásady právní jistoty a legitimního očekávání, které kladou na správní orgán požadavek ustálené správní praxe a předvídatelnosti postupu veřejné správy¹⁴⁸, s čímž souvisí zásada zákazu zneužití správního uvážení, jež přikazuje správním orgánům, aby diskreční pravomoc uplatňovaly pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona tato pravomoc svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.¹⁴⁹

Všechny tyto podmínky správního užití diskreční pravomoci se musí promítnout zejména v odůvodnění správního rozhodnutí. Právě řádné odůvodnění správního rozhodnutí umožňuje správné pochopení a porozumění úvah, kterými se správní aplikační orgán při svém rozhodování řídil. Čím větší prostor pro správní uvážení správní aplikační orgán na základě zákonného zmocnění má, tím důkladnější a pečlivější musí být argumentace správního aplikačního orgánu v odůvodnění daného rozhodnutí. Dá se říci, že v oblasti správního trestání je tato

¹⁴⁶ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 57.

¹⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.03.2005, sp. zn. 6 A 25/2002-42.

¹⁴⁸ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 53.

¹⁴⁹ Ust. § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

diskreční pravomoc správního orgánu poněkud rozsáhlá – správní aplikační orgán totiž musí stanovit druh sankce, výši sankce, případně může od potrestání upustit a zvolit jiný druh opatření, jak bylo uvedeno výše. Rovněž kritéria, ke kterým je správní aplikační orgán povinen přihlédnout, jsou neurčitě vymezena, a to například povaha a závažnost správního deliktu, kterým je naplňována společenská škodlivost¹⁵⁰. Z tohoto lze usuzovat, že nároky a požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí musí být jedny z nejvyšších, neboť je zásadním způsobem zasahováno do osobní sféry adresáta veřejné správy, přičemž hlavním účelem je způsobení újmy. Tento názor rovněž zastává i právní teorie, kdy Mates ve své publikaci uvádí: „*Tím méně postačuje dikce odůvodnění, že sankce byla uložena v zákonném rozpětí, aniž by k tomu bylo cokoli dalšího uvedeno. Nelze však setrvávat jen na zhodnocení výslovně stanovených zákonných případně i dalších kritérií, je také nutno řádně popsat samotný skutek, který je předmětem uvážení tak, aby bylo možno učinit jeho jasnou identifikaci a jednoznačné závěry, které nepřipouštějí rozumné pochybnosti o druhu a výši sankce. Zhodnotit je třeba rovněž důkazní prostředky a jiné podklady, o které bylo rozhodnutí opřeno.*“¹⁵¹

Je tedy zřejmé, že společenská škodlivost správního deliktu představuje základ zásady individualizace trestu, bez kterého by individualizaci trestu nešlo realizovat. V rámci rozhodování je správní aplikační orgán povinen zohlednit veškeré okolnosti, které mají vliv na míru konkrétní společenské škodlivosti, čímž implicitně odůvodňuje míru naplnění materiální stránky správního deliktu. Ovšem i v rámci odůvodnění rozhodnutí o druhu a výměře správní sankce je žádoucí, aby konkrétní společenská škodlivost byla vyjádřena explicitně, neboť se jedná o správní uvážení správního aplikačního orgánu, které musí splňovat výše uvedené podmínky, a současně i o značný zásah do osobní sféry pachatele. Zároveň by z odůvodnění správního rozhodnutí mělo vyplývat, zda správní aplikační orgán zvážil i jiné řešení nežli uložení sankce, např. upuštění od potrestání či udělení výtky a na základě jakých okolností tuto otázku vyhodnotil.

¹⁵⁰ MATES, P. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 102.

¹⁵¹ tamtéž

4. Materiální stránka přestupku v právní úpravě Spolkové republiky Německo

V předchozích kapitolách této diplomové práce bylo pojednáno o právním institutu materiální stránky správního deliktu v rámci české právní úpravy, v rámci kterých byly stručně charakterizovány základy správního práva trestního, správních deliktů, podstata materiální stránky správního deliktu a její význam a pozice v právním řádu, přičemž následně bylo diskutováno o nutnosti explicitního hodnocení naplnění materiální stránky správního deliktu v rozhodnutí správního aplikačního orgánu.

Cílem této kapitoly je představit ve stručnosti problematiku materiální stránky přestupku ve Spolkové republice Německo a porovnat tuto s materiální stránkou přestupku v režimu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a to z důvodu jeho ucelenosti a komplexnosti, kterou právní úprava ostatních druhů správních deliktů postrádá. Tato komparace nemá za cíl detailně charakterizovat právní úpravu správních deliktů v Německu, nýbrž je jejím účelem ozvláštnění problematiky materiální stránky správního deliktu o další rozměr.

4.1 Právní úprava přestupků v německém právním řádu

Projednávání přestupků v Německu spadá pod trestní právo v širším smyslu, které právní teorie definuje jako soubor právních norem, které postihují protiprávní jednání osob a vyvozují z nich právní důsledek (*Rechtsfolge*)¹⁵², pro který je charakteristická represivní povaha, působící újmu pachateli. Tato újma spočívá ve veřejné sankci, která má povahu trestu v širším smyslu.¹⁵³ Přestupkové právo (*Ordnungswidrigkeitenrecht*)¹⁵⁴ je tak jakýmsi subsystémem německého

¹⁵² KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

¹⁵³ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 1.

¹⁵⁴ KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

trestního práva v širším pojetí, přičemž pod trestním právem v užším pojetí si lze představit trestní právo povahou stejné jako v české právní úpravě.

Jelikož se přestupkové právo v německé právní úpravě podřazuje pod trestní právo, na rozdíl od české právní úpravy, kdy stíhání přestupků spadá do odvětví správního práva, projednávají německé správní orgány přestupky vždy pouze v prvním stupni řízení, přičemž k projednání případného řízení založeného podaným opravným prostředkem je příslušný trestní soud.¹⁵⁵

Základem německého přestupkového práva je zákon BGBI. I S. 602, zákon o přestupcích (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*).¹⁵⁶ Německý zákon o přestupcích se uplatní subsidiárně vůči zvláštním zákonům, které rovněž obsahují skutkové podstaty přestupků, například zákony upravující podmínky provozu silničních vozidel na pozemních komunikacích. Naopak subsidiární úpravu německého zákona o přestupcích představují trestněprávní prameny, především zákon BGBI. I S. 3322, německý trestní zákoník (*Strafgesetzbuch*)¹⁵⁷, a zákon BGBI. I S. 1074, ber. S. 1319, trestní řád (*Strafprozessordnung*)¹⁵⁸.

Německý zákon o přestupcích obsahuje zvláštní ustanovení jak hmotněprávní, tak procesněprávní povahy, specifická pro přestupkové právo.¹⁵⁹ V tomto případě lze shledat určitou podobnost se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Hmotněprávní ustanovení německého zákona o přestupcích jsou však velice podobná ustanovením z německého trestního zákoníku, což je pouze dalším projevem skutečnosti, že se německé přestupkové právo od toho trestního nijak zásadně neodděluje.

Německý zákon o přestupcích se člení celkem na tři části. První část (ust. §§ 1-34 německého zákona o přestupcích) obsahuje úpravu obecných institutů přestupkového práva, jako je definice přestupku, působnost tohoto zákona, základy vzniku odpovědnosti za spáchání přestupku, správní pokuta a ochranná opatření. Druhá část procesního charakteru (ust. §§ 35-110e německého zákona o přestupcích) upravuje jednotlivé fáze řízení o přestupku, příslušnost správního

¹⁵⁵ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, str. 244.

¹⁵⁶ KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

¹⁵⁷ tamtéž

¹⁵⁸ tamtéž

¹⁵⁹ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 2.

úřadu, rozhodnutí o spáchání přestupku, základní zásady apod. První a druhá část jsou závazné pro celé přestupkové právo včetně zvláštních zákonů. Třetí část (ust. §§ 111-130 německého zákona o přestupcích) je zvláštní část, ve které jsou obsažena ustanovení upravujících skutkové podstaty přestupků porušujících veřejný pořádek, například držení nebezpečného zvířete v ust. § 121 německého zákona o přestupcích.¹⁶⁰

Německý právní systém je specifický tím, že se jedná o právní systém federativní země, jež je rozdělena na 16 spolkových zemí. V Německu se tak lze sejít se spolkovým právem a s právem jednotlivých zemí, a to díky institutu souběžné zákonodárné pravomoci (*konkurrierende Gesetzgebungskompetenz*)¹⁶¹. Spolkové země jsou ústavně zmocněny přijímat právní předpisy doplňující německý zákon o přestupcích, zejména v oblastech, které nejsou v německém zákoně o přestupcích neupravuje, přičemž tyto předpisy nesmí být s tímto zákonem v rozporu, jelikož se jedná o pramen spolkového práva. Jiný právní subjekt veřejného práva nesmí stanovit nové skutkové podstaty přestupků, neboť pro tuto oblast platí výhrada zákona, ovšem obce a další zákonem zmocněné orgány veřejné moci mohou na základě zákonného zmocnění v rámci své příslušnosti vydat prováděcí předpisy, které musí být v souladu s právními prameny spolkového i zemského práva.¹⁶²

V rámci německého trestního práva jsou rozlišovány dva typy trestních deliktů – trestné činy (*Straftaten*)¹⁶³ a přestupky (*Ordnungswidrigkeiten*)¹⁶⁴. Delikt obecně je definován zaviněné protiprávní jednání naplňující zákonné znaky skutkové podstaty. Za trestné činy lze uložit trest ve formě trestu odnětí svobody (*Freiheitsstrafe*)¹⁶⁵ či peněžitého trestu (*Geldstrafe*)¹⁶⁶, případně ochranná opatření (*Gefahrenabwehrmaßnahmen*)¹⁶⁷ dle §§ 38 a 61 a násl. německého trestního

¹⁶⁰ § 121 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBI. I S. 602).

¹⁶¹ KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

¹⁶² BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 6.

¹⁶³ KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

¹⁶⁴ tamtéž

¹⁶⁵ tamtéž

¹⁶⁶ tamtéž

¹⁶⁷ tamtéž

zákoníku.¹⁶⁸ Za přestupek lze uložit pouze správní sankci s peněžitou povahou (*Geldbuße*)¹⁶⁹, která nemůže mít povahu trestu odnětí svobody. Současně ani neexistuje institut náhradního trestu odnětí svobody (*Ersatzfreiheitsstrafe*), který by správní pokutu nahradil. Lze se však setkat s institutem vynucující vazby (*Erzwingungshaft*)¹⁷⁰, který nenahrazuje správní pokutu, nýbrž slouží jako prostředek k vynucení jejího uhrazení.¹⁷¹ Správní pokuta však není jediným právním důsledkem, který může nastat v případě spáchání přestupku. Ve zvláštních zákonech jsou stanoveny speciální sankce, které může správní orgán uložit společně se správní pokutou, např. odnětí řídičského oprávnění.¹⁷² Tyto mají ale spíše povahu pořádkových a donucovacích prostředků, nikoliv trestu v pravém slova smyslu.¹⁷³ Sankce za trestné činy může být uložena pouze soudem, kdežto za přestupek ukládají sankce správní úřady, jejichž rozhodnutí lze však soudně přezkoumat, pakliže proti rozhodnutí podal pachatel opravný prostředek.¹⁷⁴

4.2 Materiální stránka přestupku v německém zákonu o přestupcích

Přestupkové právo vzniklo především pro to, aby se bagatelní případy (tzv. *Bagatelldelinquenz*) proti veřejným právním statkům chráněným zákonem projednávaly a postihovaly v jednodušší a efektivnější formě. Tato bagatelnost se projevuje primárně tím, že jednání naplňuje znaky skutkové podstaty méně závažného přestupku (např. přestupek uvedení nepravého jména úřední osobě dle ust. § 111 německého zákona o přestupcích¹⁷⁵, sekundárně se však může projevit až při samotném projednávání přestupku před orgánem veřejné moci. Jednání, jehož bagatelnost je zřejmá ještě před zkoumáním konkrétních okolností, budou projednávána v přestupkovém řízení, kdežto jednání, u kterých se bagatelnost případně prokáže až při dokazování, budou tvořit předmět trestního

¹⁶⁸ § 38, 61 Strafgesetzbuch (BGBI. I S. 3322).

¹⁶⁹ KAŇA, A., SCHNABEL, F. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

¹⁷⁰ tamtéž

¹⁷¹ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 1, 2.

¹⁷² § 24 Straßenverkehrsgesetz (BGBI. I S. 310, 919).

¹⁷³ PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 153.

¹⁷⁴ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 2.

¹⁷⁵ § 111 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBI. I S. 602).

řízení. Orgán veřejné moci, který projednává určité protiprávní jednání, by si měl položit tři otázky: Je dané jednání zavrženíhodné? Je dané jednání natolik zavrženíhodné, aby muselo být sankcionováno? Je uložení správní pokuty dostačující či jsou zde okolnosti, které vyžadují uložení trestu dle trestního práva?¹⁷⁶

Již toto pojetí bagatelních případů tedy navozuje dojem, že bude v režimu přestupkového zákona hrát společenská škodlivost přestupku určitou roli, a to především při hodnocení stupně zavrženíhodnosti. Tak tomu však není. Přestupek je definován přímo v ust. § 1 odst. 1 německého zákona o přestupcích jako jednání, které je protiprávní a zavrženíhodné jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty a lze za něj uložit správní pokutu. Ovšem stěžejním je ust. § 1 odst. 2 německého zákona o přestupcích, na základě kterého lze uložit správní pokutu i za jednání, jež nenaplňuje znak zavrženíhodnosti. Z tohoto zákonného ustanovení tak vyplývá, že v německém přestupkovém právu je přestupek založen na formálním pojetí, neboť stačí naplnit pouze formální znaky skutkové podstaty přestupku, z čehož se dá presumovat současně i naplnění protiprávnosti. Není tedy zřejmé, k čemu pojem zavrženíhodnosti v německém zákonu o přestupcích slouží.

Německé přestupkové právo je založeno na principu oportunity, který umožňuje orgánu veřejné moci rozhodnout, zda je nutno určité jednání projednávat či nikoliv. Toto souvisí s tím, že přestupkové právo stíhá především méně závažná jednání, a díky principu oportunity může orgán veřejné moci tato jednání stíhat efektivněji stíhat. Tímto se odlišuje od českého přestupkového práva a rovněž i od německého trestního práva, která jsou založena na základě legality.

Princip oportunity se projeví rovněž i při ukládání správní pokuty. Německý zákon o přestupcích v ust. § 17 stanovuje jednak rozmezí, v rámci kterého lze určit výši správní pokuty, jednak vymezuje skutečnosti, které musí orgán veřejné moci při určování výše správní pokuty zohlednit.¹⁷⁷ Minimální možná výše správní pokuty činí 5 euro, maximální výše činí 1.000 euro, pakliže zvláštní zákon nestanoví nic jiného. Mezi kritéria, jež ovlivňují výši ukládané správní pokuty,

¹⁷⁶ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 14.

¹⁷⁷ Ust. § 17 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBI. I S. 602).

náleží zavrženíhodnost a povaha přestupku, majetkové poměry pachatele, vnitřní vztah pachatele k činu, případně chování po spáchání přestupku.¹⁷⁸

Právní teorie stanovuje, že orgán veřejné moci ukládá správní pokutu dle německého zákona o přestupcích na základě správního uvážení, a to dle výše uvedených kritérií. Orgán veřejné moci tak musí posoudit povahu a zavrženíhodnost daného jednání, kterou lze hodnotit podle okolností spáchání přestupku, významu objektu, který byl ohrožen či porušen, následku jednání a případného rozsahu způsobené škody, intelektuálních schopností pachatele, jeho současného životního stylu a případné trestní minulosti. Při tom musí dbát na zásadu zákazu dvojího přičítání.¹⁷⁹

Ukládání správní sankce dle německého zákona o přestupcích se tak podobá ukládání správní sankce dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ačkoliv v německém zákonu o přestupcích není zakotven materiální znak přestupku, resp. je stanoven poněkud nejasně, je zřejmé, že s jistotou bude konkrétní společenská škodlivost přestupku ovlivňovat výši ukládané správní pokuty, přičemž se kritéria, ke kterým je povinen orgán veřejné moci přihlédnout, ztotožňují s kritérii, které v české právní úpravě ovlivňují společenskou škodlivost správního deliktu.

¹⁷⁸ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 69.

¹⁷⁹ BÜLTE, J. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, s. 70.

Závěr

Autorka této diplomové práce se ve své práci zaměřila na institut materiální stránky správního deliktu, neboť se jedná o významnou součást oblasti správního trestání, která značně ovlivňuje otázku, zda bude jednání kvalifikováno jako správní delikt a jaká za něj bude uložena sankce. Cílem této diplomové práce bylo jednak vymezit institut materiální stránky správního deliktu, konkrétně jeho obsahu, faktorů, jež jej ovlivňují a tvoří, významu a role v právním řádu, jednak potvrdit či vyvrátit hypotézu, že by se správní aplikační orgány měly v rámci odůvodnění správních rozhodnutí zabývat naplněním materiální stránky správního deliktu vždy explicitně.

V první kapitole byly stručně vymezeny teoretické základy správního práva trestního, správního trestání a správních deliktů. V úvodu této části diplomové práce je stručně definováno správní právo a pozice správního práva trestního ve správněprávním odvětví. Začátek kapitoly představuje stručný popis historického vývoje správního trestání na území České republiky, kdy vznik správního práva trestního je spojován s přijetím Všeobecného trestního zákoníku o zločinech a trestech z roku 1787, až do období následujícím po pádu totalitního režimu v roce 1989. Následně je pojednáno o vztahu správního práva trestního a trestního práva, kdy tyto systémy mají stejnou funkci, tedy chránit významné právní statky, avšak existují mezi nimi rozdíly spočívající v povaze objektu správního deliktu, právní sankce, či ve společenské škodlivosti. Správní právo trestní bylo definováno jako soubor hmotněprávních a procesněprávních norem zakotvujících základ správněprávní odpovědnosti, jejímž účelem je zajištění řádného výkonu veřejné správy. Jako poslední byl vymezen správní delikt, který představuje porušení povinností ve veřejné správě, společně se znaky, jež ho definují, a jednotlivými druhy, tj. přestupkem, správním disciplinárním deliktem a správním pořádkovým deliktem.

Ve druhé kapitole je charakterizována materiální stránka správního deliktu, která rovněž bývá označována jako materiální znak správního deliktu či jako společenská škodlivost. Materiální stránka správního deliktu spočívá v sociální povaze protiprávního chování a vyjadřuje schopnost či způsobilost porušit či ohrozit objekt správního deliktu, tj. státem chráněný zájem. Správní delikt je

založen na materiálně-formálním pojetí, což znamená, že aby se jednalo o správní delikt, musí být naplněn vedle formálních znaků správního deliktu rovněž i materiální znak. Společenská škodlivost je klasifikována do tří kategorií jako obecná společenská škodlivost, typová společenská škodlivost a konkrétní společenská škodlivost. Míra materiální stránky správního deliktu je určována zejména povahou a závažností konkrétního protiprávního jednání, přičemž dílčími kritérii jsou kupříkladu význam porušeného či ohroženého objektu správního deliktu a způsob a okolnosti spáchání správního deliktu. Materiální stránce správního deliktu je přisuzován dvojitý význam, a to jednak jako diferenční kritérium mezi správními delikty a trestnými činy, jednak jako možnost správního orgánu nestíhat správní delikty bagatelní či hraniční povahy.

Obsahem třetí kapitoly jsou úvahy potvrzující hypotézu této diplomové práce, že by se správní aplikační orgány měly zabývat materiální stránkou správního deliktu v odůvodnění svých rozhodnutí vždy explicitně. Správní orgány se materiální stránkou zabývají ve dvou situacích. Zprvu musí správní orgán zhodnotit, zda byla jednáním dosažena taková míra typové společenské škodlivosti, která podmiňuje naplnění materiální stránky správního deliktu, a tím došlo ke spáchání správního deliktu. Autorka v této kapitole polemizuje s názorem právní teorie a Nejvyššího správního soudu, že v odůvodnění správního rozhodnutí o správním deliktu postačuje implicitní odůvodnění naplnění materiální stránky správního deliktu. Správní aplikační orgán totiž při hodnocení naplnění materiální stránky správního deliktu interpretuje společenskou škodlivost jako neurčitý právní pojem, přičemž tyto úvahy by měly být v odůvodnění správního rozhodnutí konkrétně specifikovány. Totéž platí i při rozhodování o druhu a výměře správní sankce, která bude za správní delikt uložena. Správní sankci ukládá správní aplikační orgán v rámci správního uvážení, přičemž správní sankce představuje zásadní zásah do osobní sféry pachatele, a proto by mělo být v odůvodnění explicitně uvedeno, jaké okolnosti určily míru konkrétní společenské škodlivosti, na jejímž základě byla uložena správní sankce.

V poslední kapitole této diplomové práce se autorka zaměřila na porovnání materiální stránky přestupku v české právní úpravě s materiální stránkou přestupku v právním řádu Spolkové republiky Německo. Nejprve je obsažena stručná charakteristika povahy a vybraných institutů německého přestupkového práva a jeho právní úpravy. V druhé části čtvrté kapitoly je následně rozvedena úvaha,

zda pojem zavrženíhodnosti, který je zakotven v zákonné definici přestupku, má povahu společenské škodlivosti ve smyslu českého právního řádu. Přestupek v německém přestupkovém právu je založen na formálním pojetí, stejně jako trestný čin v českém trestním zákoníku, a proto má zavrženíhodnost roli spíše jako korektiv uložení sankce než jako materiální znak přestupku.

Závěrem této diplomové práce by autorka chtěla zdůraznit, že materiální stránka správního deliktu jakožto jedna ze záruk spravedlnosti právního systému představuje velmi podstatnou součástí správního trestání, přičemž tato problematika je rozsáhlou a specifickou oblastí, která by si zasloužila větší pozornost nejen správních orgánů, ale celé odborné i laické veřejnosti.

Seznam zdrojů

Monografie

1. BÜLTE, Jens. Ordnungswidrigkeitenrecht. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2020, 224 s., ISBN: 978-3-406-74582-9.
2. FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORZINKOVÁ, Eva, ŠKUREK, Martin, et al. Správní právo trestní. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021, 308 s. ISBN: 978-80-7502-531-9.
3. FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. Správní trestání. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 400 s. ISBN: 978-80-7502-250-9.
4. MATES, Pavel. Správní uvážení. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 120 s. ISBN: 978-80-7380-424-4.
5. MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 239 s. ISBN: 978-80-7400-680-7.
6. KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, 573 s. ISBN: 978-80-7400-820-7.
7. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nové přestupkové právo. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN: 978-80-7502-221-9.
8. PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s. ISBN: 978-80-7400-456-8.
9. PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN: 978-80-7239-281-0.

10. SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN: 978-80-7380-830-3.
11. ŠÁMAL, Pavel. a kol. Trestní právo hmotné. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 1052. ISBN: 978-80-7552-358-7.

Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
2. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
3. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
4. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
5. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
6. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.
7. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
8. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.
9. Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.
10. Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.
11. Dekret presidenta republiky č. 138/1945 Sb., o trestání některých provinění proti národní cti.

12. Zákon č. 107/1945 Sb., o opatřeních proti neoprávněnému přechodu státních hranic.
13. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (BGBI. I S. 602).
14. Strafgesetzbuch (BGBI. I S. 3322).
15. Straßenverkehrsgesetz (BGBI. I S. 310, 919).

Články z odborných periodik

1. HAJDUŠEK, T. Vysoké pokuty za bagatelní porušení zákona o evidenci tržeb. Jsou zákonné? Bulletin Komory daňových poradců České republiky. Praha: KDP ČR, 2019, č. 4, s. 50-55. ISSN: 1211-9946.
2. KOTLÁN, Pavel. Spor o podstatu trestní odpovědnosti. Právník. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2021, roč. 160, č. 9, s. 697-714. ISSN: 0231-6625.
3. MIKULE, Vladimír. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. XXXV, č. 1, 2002, s. 1-5. ISSN: 0139-6005.
4. MUSIL, Jan. Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, delikt ní odpovědnost právnických osob. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. XXXV, č. 1, 2002, s. 1-5. ISSN: 0139-6005.
5. SCHEUER, Jan. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra, roč. 2015, č. 6, s. 334-348. ISSN: 0231-6625.
6. STAŇKOVÁ, Kateřina, HENGALOVÁ, Michala. Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání. Právní rádce. Praha: Economia, roč. XXV, č. 9, s. 54-56. ISSN: 1210-4817.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98.
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.05.2008, sp. zn. 1 As 35/2008-51.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.02.2015, sp. zn. 3 As 92/2014-32.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.12.2009, sp. zn. 5 As 104/2008.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2007, sp. zn. 8 As 17/2007-135.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.01.2007, sp. zn. 2 As 19/2006.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2012, sp. zn. 4 Ads 114/2011-105.
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.05.2011, sp. zn. 8 As 44/2010-70.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.08.2012, sp. zn. 9 As 34/2012-28
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.01.2012, sp. zn. 3 Ads 96/2011-118.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.01.2012, sp. zn. 5 As 106/2011-77.
12. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23.03.2005, sp. zn. 6 A 25/2002-42.

Elektronické zdroje

1. BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip, ŠŤASTNÝ, Vít. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2019 [cit. 2022-3-15]. ISSN2336517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/139/1/2#>.
2. FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír, SCHEU, Lenka, SOVOVÁ, Olga, ŠKUREK, Martin, VETEŠNÍK, Pavel. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2020 [cit. 2022-3-15]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1.
3. FLAŠKÁR, Martin., HARNACH, Jiří., JANOUŠEK, Martin., MĚKOTA, Jan., PODEŠVA, Vilém., SOMMER, Lukáš., VOTRUBEC, Jiří. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, 2021 [cit. 2022-3-15]. ISSN: 2336-517X Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/35/1/2#pa_2.
4. MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. Společenská škodlivost jako znak přestupku. Advokátní deník [online]. 2021, [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/29/spolecenska-skodlivost-jako-znak-prestupku/>.
5. KAŇA, Antonín, SCHNABEL, Fritz. Velký německo-český slovník pro veřejnou správu. [online]. 1. vydání. Praha: Leges, 2016 [cit. 2022-03-15], 544 s. ISBN: 978-80-7502-115-1. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/12/86/1/2?vtextu=n%C4%9Bmeck%C3%BD%20slovn%C3%ADk#lema0>.

Ostatní zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online] [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=637&CT1=0>.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2022-03-15]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.
3. Metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení. Ministerstvo vnitra [online]. 2016 [cit. 2022-3-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>.
4. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 16.03.2021, sp. zn. ÚOHS-R0019/2021/VZ.

Resumé

The aim of this diploma thesis, entitled as Material aspect of the administrative offense, was to circumscribe the material aspect of the administrative offense, its content, factors, that affect and form it, its importance and role in the Czech legal system, and to assess the extent to which administrative authorities should deal and evaluate the material aspect of the administrative offense in their decisions. At the beginning of this diploma thesis, the theoretical basis of administrative criminal law, administrative punishing and administrative offense are defined. The second chapter focuses on the characteristics of the material aspect of the administrative offense, defines the criteria determining the degree of the material aspect of the administrative offense and describes its role in the Czech legal system. In the third chapter of this diploma thesis was examined whether the material aspect of the administrative offense should be stated explicitly in the justification of the administrative decree, or whether an implicit justification is sufficient, as is currently the case. Within this chapter, the hypothesis was confirmed, which stipulates that administrative authorities should explicitly assess the fulfilment of the material aspect of the administrative offense in their decisions. In the last chapter, the material side of the administrative offense was compared with the concept of the material side of the administrative offense in German legal system.