

Petr Průcha

# K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání<sup>1)</sup>

V souvislosti s přípravou nové právní úpravy správního trestání se nabízí celé spektrum otázek, počínaje základními principy koncepce nové právní úpravy, až po otázky zcela detailní, spojené s jejími jednotlivými dílčími instituty.

Smyslem a cílem tohoto příspěvku je zaměřit se spíše na otázky obecnější, které souvisí se základními pojmy a také podstatou dané problematiky.

## Správněprávní odpovědnost

Nejprve se nabízí poznamenat, že při úpravě správního trestání máme co do činění s institutem tzv. správněprávní odpovědnosti jako zcela svébytné právní odpovědnosti. **Správněprávní odpovědnost** je specifickým druhem právní odpovědnosti chápané obecně, specifickou **odvětvověprávní odpovědností**. Specifika této odvětvověprávní odpovědnosti spočívají v tom, že tato odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná především na podmínky a potřeby veřejné správy.

Uplatňování tohoto subsystému právní odpovědnosti tak přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést **sankci**. Proto je také za základ správněprávní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektů práva, za které lze uložit **správněprávní sankci**. Takové protiprávní jednání je označováno jako **správní delikt**, a správněprávní odpovědnost je tudíž odpovědností za správní delikty.

Správněprávní odpovědnost je přitom zpravidla vnímána jako předmět úpravy tzv. **správního práva trestního** a **správní trestání** je potom také zpravidla vnímáno jako forma realizace správněprávní odpovědnosti. Nicméně s ohledem na povahu a také posílání správněprávních sankcí, což bude přiblíženo dále, tomu tak není vždy, a spíše by se v daných souvislostech takto dalo o *správním právu trestním* a o *správním trestání* hovořit v jejich tzv. širším slova smyslu.

Nicméně i tak lze myslím souhlasit s tím, že *správněprávní odpovědnost* a *správ-*

---

<sup>1)</sup> Jedná se o příspěvek, který byl přednesen na Seminári k novému zákonu o přestupcích, pořádaném Ministerstvem vnitra dne 19. 9. 2013 v Benešově.

*ní právo trestní, resp. správněprávní odpovědnost a správní trestání, jsou pojmy souvztažné.*

S pojmem **správněprávní odpovědnost** dále úzce souvisí také pojem **odpovědnost za porušení norem správního práva**. I tyto pojmy jsou pojmy souvztažné, nicméně nejsou pojmy identickými.

Správněprávní odpovědnost sice především slouží k ochraně při porušení povinností vyplývajících z **norem správního práva**, nicméně v řadě případů institut správněprávní odpovědnosti poskytuje ochranu i normám jiných právních odvětví, resp. vztahům z nich. Je tomu tak tehdy, kdy se právní vztahy upravené těmito normami, tj. normami jiných právních odvětví (zejména právo finanční, právo životního prostředí, právo sociálního zabezpečení, apod.), realizují v souvislosti s činností správních orgánů, a kdy současně daná právní úprava kvalifikuje jejich porušení jako správní delikty. Potom i v takových v úvahu přicházejících případech, tj. při porušení předmětných povinností v těchto vztazích či z těchto vztahů, příp. sankce aplikují příslušné správní orgány, a to jako sankce správněprávní.

Naproti tomu ovšem existují případy, kdy i normám správního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. To znamená, kdy je porušení povinností z těchto norem podřazeno ochraně v režimu ukládání sankcí či jinému ochrannému řešení ve smyslu úpravy v jiných právních odvětvích. Typickými jsou v této souvislosti *trestně právní odpovědnost* a případy *odpovědnosti majetkové*. **Odpovědnost za porušení norem správního práva** nemusí proto nabývat vždy jen charakteru **správněprávní odpovědnosti**. Porušením povinností stanovených normami správního práva může totiž poměrně často docházet, a v praxi také dochází, ke spáchání trestných činů a rovněž i ke způsobení majetkových škod. Subjektem uplatňujícím odpovědnost v těchto případech však nemůže být, až na ojedinělé případy u majetkové odpovědnosti, správní orgán, nýbrž je jím ve smyslu platné právní úpravy jiný příslušný orgán, zpravidla soud. Rozdíl při srovnání se správněprávní odpovědností v uvedených případech spočívá v tom, že při porušení normy správního práva nastupuje sankce vyjádřená normou jiného právního odvětví.

Tak je tedy nutno lišit **správněprávní odpovědnost**, pro niž je určujícím kriteriem odvětvověprávní povaha sankční normy, a **odpovědnost za porušení norem správního práva**, pro niž, či u níž, je určujícím kriteriem odvětvověprávní povaha porušené normy.

*Správněprávní odpovědnost* je tedy termínem užším, než *odpovědnost za porušení norem správního práva*, a je takovým druhem odpovědnosti, který je bezprostředním projevem uplatnění správněprávních sankcí, vymezených normami správního práva.

Správněprávní odpovědnost je odpovědností za **správní delikty**,<sup>2)</sup> které však nejsou představovány jednotnou sourodou skupinou deliktů, nýbrž naopak, které jsou vnitřně výrazně strukturovány a diverzifikovány.

Tak lze zejména lišit správní delikty podle subjektů jejich spáchání, a dále i podle subjektivní stránky, stejně tak i podle objektu, a nepochybně i podle druhů v úvahu přicházejících sankcí. Průvodním jevem této diverzifikace správních deliktů je i roztržitost jejich stávající právní úpravy.

Z tohoto pohledu, tj. z pohledu druhů správních deliktů, je v našich současných podmínkách nejpropracovanější úprava **přestupků**, které jako jediné lze označit za správní delikty *pojmenované* a také *kodifikované*.<sup>3)</sup> Přínosem kodifikace přestupků je zejména úprava obecných otázek odpovědnosti za přestupky a dále i úprava zvláštností procesních. V části vymezující skutkové podstaty přestupků, se však nejedná o kodifikaci úplnou, neb řada speciálních skutkových podstat je upravena ve zvláštních zákonech. To souvisí se skutečností, že vymezování příslušných skutkových podstat přestupků, a také zastřešování odborného zájmu a odborné garance ve vztahu k nim, přísluší jednotlivým resortům výkonu veřejné správy. K takto diferencované úpravě je obvykle přistupováno tehdy a tam, kde skutkové podstaty přestupků, a jim odpovídající možná porušení právní úpravy, velmi těsně souvisí s pozitivním výkonem veřejné správy, a kde se tak jeví vhodnější, či dokonce nezbytně nutné, aby daná přestupková úprava byla obsažena přímo v daném zvláštním zákoně.

Pokud jde o tzv. **jiné správní delikty**, jejich právní úprava je podstatně méně propracovaná, a také je rozptýlená v jednotlivých zvláštních zákonech, a často je omezena prakticky toliko na vymezení skutkových podstat. Úprava obecných otázek odpovědnosti za tyto delikty tak potom prakticky chybí, příp. některé dílčí obecné otázky v jednotlivých případech upraveny jsou, ale nemusí být upraveny vždy jednotně. Stejně tak absentuje i ucelenější úprava jejich procesních specifik.

Mezi správními delikty, a to jak přestupky, tak tzv. jinými správními delikty, přitom převažují **delikty** spočívající v porušení povinností ve **veřejné správě**. Ty jsou svojí povahou mnohdy „čistě administrativní“, bez subjektivně vnímatelného materiálního základu, a proto ve spojení s tím u jejich pachatelů také často chybí pocit špatného svědomí, což souvisí se sociální podstatou právní odpovědnosti. Tyto delikty také zpravidla, a to zejména subjektivně, ale mnohdy i objektivně, fakticky, vykazují nižší závažnost než činy soudně trestné.

---

<sup>2)</sup> Správním deliktem lze rozumět protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankci. S ohledem na výše uvedené lze dodat, že správní delikt nelze vždy definovat tak, že jde o porušení povinnosti z normy správního práva, ale že jde o takové porušení právní povinnosti, které lze stíhat příslušným správním orgánem uložením správní sankce (zaprogramované v normě správního práva).

<sup>3)</sup> Přestupky jsou také nejfrekventovanějšími správními delikty.

U správních deliktů ve veřejné správě hraje významnou roli také to, zda jde o delikty ve *státní správě* či v *samosprávě*. To souvisí zejména s tím, že podle aktuálně platné právní úpravy neplatí jako absolutní pravidlo, že ukládání sankce (státněsprávní či samosprávné) ctí charakter porušené povinnosti (ve státní správě, v samosprávě). Např. porušení povinnosti stanovených obecně závaznou vyhláškou obce (v samostatné působnosti) s povahou *přestupku* vyřizují orgány obce v přenesené působnosti (v režimu zákona o přestupcích), a naopak, porušení některých povinností stanovených nařízeními obce (v přenesené působnosti) s povahou tzv. *jiného správního deliktu* vyřizují orgány obce v samostatné působnosti (v režimu zákona o obcích).

V případech správních deliktů ve sféře samosprávy sehraávají specifickou roli také právě zmiňované obecně závazné vyhlášky obcí, příp. krajů, v nichž sice lze za zákonem stanovených podmínek předepisovat, či ukládat, právní povinnosti, nicméně tyto obecně závazné vyhlášky samy nemohou formulovat skutkové podstaty deliktů. Příp. porušení povinností stanovovaných v těchto obecně závazných vyhláškách může být jako správní delikt stíháno jen tehdy, pokud je jako správní delikt, byť obecně, označeno přímo zákonem (např.: „*přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí...*“). Nehledě k tomu, že příp. formulace skutkových podstat správních deliktů v obecně závazných vyhláškách se mohou dostat do kolize se zákonnou úpravou příslušných správních deliktů.<sup>4)</sup>

### Správní trestání

Subsystem správního práva, který upravuje správně právní odpovědnost je označován jako **správní právo trestní**.

V objektivním slova smyslu *správní právo trestní* upravuje správně právní odpovědnost jak v rovině správního práva hmotného, tak v rovině správního práva procesního, a stejně tak i v rovině správního práva organizačního.

V subjektivním slova smyslu (v rámci sankčního vztahu) je jeho obsahem povinnost delikventa podrobit se správnímu sankčnímu řízení, povinnost strpět a nést sankci. Nositel pravomoci má povinnost aplikovat sankční úpravu a uložit

---

<sup>4)</sup> Viz např.: *Povinnosti uložené ve zkoumané vyhlášce jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není na místě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška v čl. 6 odst. 2. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila (v čl. 6 odst. 2 vyhlášky), vykročila z mezí své pravomoci. Podle nálezů Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, Pl. ÚS 35/06, [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).*

a realizovat správní sankci (princip legality, oproti jen výjimečně uplatňovanému principu oportunity).

**Správněprávní odpovědnost** se tedy realizuje cestou ukládání správněprávních sankcí.

Toto pojetí správněprávní odpovědnosti je projevem tzv. **sankční koncepce, resp. retrospektivního chápání, právní odpovědnosti**, podle níž odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sankce. V tomto smyslu je uvedena koncepce protipólem tzv. **aktivního chápání právní odpovědnosti**, které klade vznik odpovědnosti do okamžiku vzniku primární právní povinnosti, tzn. do dřívějšího stadia, než tato povinnost mohla být porušena.

Podstatou takto chápané správněprávní odpovědnosti, shodně jako právní odpovědnosti obecně, je existence nepříznivých následků pro narušitele právní povinnosti. **Správněprávní odpovědnost** a **správněprávní, resp. správní sankce** se přitom vzájemně ovlivňují. Odpovědnost vystupuje jako sekundární povinnost snášet nepříznivé následky, vznikající v důsledku porušení povinnosti primární, zatímco sankce spočívá v těchto nepříznivých následcích samotných. **Sankce** je proto vždy v jistém slova smyslu **odpovědností v akci**, přičemž, vzato obráceně, správněprávní sankce je projevem správněprávní odpovědnosti.

Posláním uplatňování správněprávní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit resp. předejít jeho opakování. Tomu musí odpovídat i způsob nápravy, přičemž lze při uplatňování správněprávní odpovědnosti rozlišovat dvě skupiny případů.

Jedna skupina případů představuje porušování povinností, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického zpětného napravení, zatímco u druhé skupiny porušování povinností zjednání faktické nápravy přichází v úvahu. Tomu odpovídají i dvě skupiny **správněprávních, či správních, sankcí**, a to tzv. **správní tresty** a tzv. **správní sankce právo-obnovující povahy**. Správní tresty se přitom užívají tam, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti,<sup>5)</sup> správní sankce právo-obnovující povahy naproti tomu přicházejí úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava protiprávního stavu.<sup>6)</sup> Podle povahy konkrétního správního deliktu lze jednotlivě

---

<sup>5)</sup> Srov. ČERVENÝ, Z. *O správních sankcích, Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*, Praha 1967, s. 33.

<sup>6)</sup> Za tohoto stavu je potom samotný pojem **správní právo trestní**, jako subsystém správního práva, který zahrnuje právní úpravu základů a následků správněprávní odpovědnosti, v uvedeném smyslu poněkud nepřesný, neboť správněprávní odpovědnost není vzhledem k v úvahu přicházejícím sankcím vždy odpovědností „trestní“ povahy, a na druhé straně ani „trestání“

druhy správněprávních sankcí uplatňovat potom buď samostatně nebo ve vzájemné kombinaci.

S tím potom souvisí i to, že s ohledem na povahu vždy ukládané správní sankce lze hovořit o **správním trestání** buďto ve vlastním, resp. užším, smyslu, nebo také v širším slova smyslu.<sup>7)</sup>

Jak zákonné vymezení, či stanovení, správních sankcí, tak potom jejich ukládání v procesu realizace správněprávní odpovědnosti je nutně vázáno na určité principy a také kritéria.

Tak se zejména nabízí poznamenat, že jmenovitě vymezení i uložení pokuty by mělo být sice citelné jako nepříznivý následek porušení právní povinnosti, ale na straně druhé by nemělo být pro odpovědný subjekt tzv. **likvidační**, přičemž vlastní uložení pokuty musí mj. zohledňovat také osobní a majetkové poměry delikventa.

To lze ostatně doložit i dostupnou judikaturou. K „likvidačnímu“ charakteru vymezení možného rozpětí pokut v zákonné úpravě se vyjádřil Ústavní soud ve spojení s § 106 odst. 2 a 3 zákona č. 50/1976 Sb., když nejprve s účinností od 6. 9. 2002 zrušil spodní hranici pokut ve výši 500 000,- Kč v odst. 3 citovaného ustanovení, a návazně s účinností od 14. 5. 2004 zrušil i spodní hranici pokut ve výši 200 000,- Kč v odst. 2 téhož zákonného ustanovení.<sup>8)</sup> K otázce kritéria majetkových poměrů (a stejně tak i k tomu, že pokuta nemá být „likvidační“) se potom Ústavní soud podrobněji vyjádřil ve spojení s návrhem na zrušení § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., který vymezuje toto kritérium pro ukládání sankcí, přičemž Ústavní soud návrh na zrušení tohoto ustanovení zamítl, neb stanovení tohoto kritéria neshledal protiústavním.<sup>9)</sup>

---

samo o sobě není veřejné správě vlastní. Nicméně vzhledem k tomu, že ve smyslu platné právní úpravy sankce trestní povahy mezi sankcemi uplatňovanými při správněprávní odpovědnosti převládají a navíc jsou často se sankcemi netrestní povahy kombinovány, je tento pojem obvykle používán pro celou oblast právní úpravy odpovědnosti za správní delikty, a nikoliv jen tam, kde přicházejí v úvahu správněprávní sankce trestní povahy, a kde by tudíž použití tohoto pojmu bylo zcela přesné.

Někdy se lze setkat s rozlišováním pojmů správní právo trestní v širším slova smyslu, zahrnujícím celou úpravu správněprávní odpovědnosti, a správní právo trestní v užším slova smyslu, vztahovaným důsledně k právní úpravě správněprávní odpovědnosti s trestními sankcemi.

<sup>7)</sup> Není bez zajímavosti, že správní sankce se již co do svých druhů vyvíjely v čase, tak např. od r. 1867 (základní zákon o moci soudcovské) u nás není dovoleno kárání na těle „bití prutem nebo holí“, od r. 1961 nepřichází jako postih za správní delikt odnětí svobody, a také se měnilo jejich obecné označení. Jmenovitě u přestupků právní úprava z r. 1950 hovořila o *trestech*, právní úprava z r. 1961 hovořila o *opatřeních* a právní úprava současná, od r. 1990, hovoří o *sankcích*.

<sup>8)</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, Pl. ÚS 3/02, a dále Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, Pl. ÚS 12/03, [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

<sup>9)</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb., [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

Závěr, k němuž dospěl Ústavní soud v tomto posledně uváděném nálezu našel následně svůj odraz i ve správněsoudní judikatuře, která se postavila na pozici, že *správní orgán ukládající pokutu za správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*<sup>10)</sup>

## Správní trestání a soudní trestání

Diferenciace trestání na správní a soudní je produktem rakouských a německých tradic, a v námi sledovaných souvislostech je spojeno s otázkou, kdo má stíhat delikty ve veřejné správě.

Je známou skutečností, že historicky v oblasti stíhání deliktů ve veřejné správě vykristalizovaly tři systémy, a to rakouský, německý a francouzský. Rakouský systém počítal s tím, že správní delikty, resp. delikty ve sféře veřejné správy, jsou dílem správní a dílem soudní. Výrazem tohoto pojetí byl již zákon z roku 1852 o zločinech, přečinech a přestupcích. Historický německý systém potom sice pro správní delikty rezervuje sféru moci výkonné, ale pro určitou fázi rozhodování připouští, aby se rozhodování o těchto deliktech dostalo do sféry soudní. A konečně historický systém, či model, francouzský podřazuje veškeré trestatelné veřejnosprávní delikty soudní jurisdikci.

V našich podmínkách po vzniku samostatné republiky nejprve pokračovala geneze právní úpravy v intencích rakouských východisek a tradic, když naše právní úprava až do r. 1950 znala dualismus úpravy přestupků, a vymezovala přestupky správní i přestupky soudní. Od r. 1950 potom v našich podmínkách již

---

V této věci je zajímavé, že obdobné ustanovení zákona o obcích pro sankcionování obdobných deliktů (§ 58) s majetkovými poměry jako kritériem pro ukládání sankcí nepočítá.

Ústavní soud v daném případě dospěl k následujícímu závěru: *Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směřná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).*

<sup>10)</sup> K tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde se jednalo o uložení pokuty podle § 35 odst. 3 písm. h) zák. č. 111/1994 Sb.

přestupky vystupují výlučně jen jako správní delikty, a postupně jsou v právní úpravě formulovány také další typy tzv. jiných správních deliktů.

Pro tento dřívější vztah a vývoj měla svůj význam i vždy příslušná ústavně-právní úprava. Není bez zajímavosti, že jak Ústavní listina z r. 1920, tak i Ústava 9. května z r. 1948, znaly vedle soudního trestání i trestání správní. Pozdější ústavy již správní trestání neznaly, resp. neznají. Stávající Ústava z r. 1993, stejně jako Listina, se správním trestáním výslovně nepočítají. Čl. 39 Listiny, ve spojení s čl. 40 Listiny a obdobným zněním čl. 90 Ústavy svědčí tomu, že ústavní úprava hovoří toliko o soudním trestání. Pro správní trestání je potom zřejmě nutno základní ústavněprávní východiska hledat a spatřovat v obecných pravidlech čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Významný je dále i pro správní trestání přirozeně také čl. 36 Listiny, který v jistém smyslu reflektuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Evropská úmluva“),<sup>11)</sup> jehož obsah je významný zejména pro soudní přezkum příslušných rozhodnutí.

V těchto souvislostech se logicky předestírá otázka, zda jsou *trestnímu obvinění*, jak je koncipováno, resp. formulováno v uváděném čl. 6 Evropské úmluvy, podřaditelná i obvinění v případech **správních deliktů**.

Na to je zřejmě třeba hledat odpověď především v evropsko-soudní judikatuře. Z jejího obsahu je známo, že pro zjištění, zda vždy určité obvinění ze správního deliktu spadá pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, je Evropským soudem pro lidská práva (dále též „Evropský soud“ či „soud“) používán tzv. „Engelův test“, který byl poprvé formulován v rozsudku tohoto soudu v roce 1976 ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*. Předmětem posouzení v dané věci bylo, zda lze obvinění, které podle nizozemské kvalifikace spočívalo v obvinění z disciplinárního deliktu, považovat za podřaditelné trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy. Soud přitom k tomuto posouzení stanovil jako kritéria *vnitrostátní kvalifikaci deliktu*, dále *povahu deliktu*, a také *povahu a stupeň přísnosti sankce*.

V dalších letech následovala navazující judikatura Evropského soudu, přičemž z nejčastěji připomínaných je zřejmě jeho pozdější rozsudek ve věci *Öztürk proti Německu*. Tento rozsudek je z roku 1984, a je obvykle uváděn jako v podstatě první rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, v němž byl podřazen obecný správní delikt (jednalo se o dopravní přestupek) článku 6 Evropské úmluvy. V jeho smyslu se Evropskému soudu z „Engelova testu“ jevílo kritérium *vnitrostátní kvalifikace deliktu* jako toliko relativní, zatímco navazující dvě kritéria již soud hodnotil jako rozhodující, přičemž k podřazení daného deliktu trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy považoval za dostačující, bude-li naplněno alternativně byť jen jedno z nich. Tj. buď musí mít daný stíhaný *delikt* svým cha-

---

<sup>11)</sup> Evropská úmluva je pro nás účinná od 18. 9. 1992 (viz sdělení MZv č. 209/1992 Sb.).



rakterem *trestněprávní povahu*, nebo musí mít *represivní povahu uplatnitelná sankce*. V daném případě byla pro soud rozhodující závažnost konkrétního deliktu. Dále lze poznamenat, že naproti tomu později, v r. 1998, jmenovitě ve věci *Lauko proti Slovensku a Kadubec proti Slovensku* šlo o méně závažnější přestupky a také byly tyto případy podřazeny čl. 6 Úmluvy, a to s ohledem na represivní povahu uplatnitelné sankce.

Tato judikatura Evropského soudu přirozeně nachází svůj odraz i v naší vnitrostátní judikatuře, z níž lze příkladmo poukázat na nálezh Ústavního soudu pl. ÚS 15/04, ze dne 30. 11. 2004, který řešil povahu pořádkové pokuty v přípravném trestním řízení, a současně i ústavnost úpravy, která k jejímu uložení vedla, a který také mj. poukázal na proměnlivost judikatury Evropského soudu pro lidská práva v těchto otázkách. Obdobně lze poukázat i na rozsudky Nejvyššího správního soudu, a to nejčastěji ve spojení s dopravními přestupky.<sup>12)</sup> Z obsahu těchto rozhodnutí je zřejmé, že jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud, přitom z koncepce „Engelova testu“ důsledně vychází a praktikují ji.

Tato praxe soudního rozhodování v našich podmínkách, tak vzdor nedostaččnosti výslovné právní úpravy, a to již úpravy ústavní,<sup>13)</sup> vede k nespornému sblížení pohledů na správně trestní delikty a na soudně trestní delikty, a také na principy a pravidla pro jejich hodnocení a stíhání.

Nicméně z pohledu naší zákonné úpravy v posledním období, a to počínaje rokem 1990, lze v našich podmínkách, i přes sblížení přístupů ke správnímu trestání a soudnímu trestání pod vlivem judikatury (ve spojení se soudním přezkumem rozhodnutí ve věcech správních deliktů), spíše zaznamenat posilování *svébytnosti* správních deliktů a správního práva trestního.

Ostatně uváděné sblížení se neprojevuje v celé šíři předmětné problematiky, ale toliko, či především, v principech uplatňování odpovědnosti, a dále v procesních otázkách.<sup>14)</sup> Naproti tomu při vymezení skutkových podstat stíhatelných

---

<sup>12)</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2010-62, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>13)</sup> Soudní praxe se vydala cestou, v jejímž smyslu se principy, které se váží k trestnímu souzení v naší Listině a Ústavě, tj. v čl. 39, 40 Listiny a čl. 95 Ústavy, mají stejným způsobem aplikovat na správní trestání. Pod vlivem shora zmiňované judikatury je to zřejmě potřebné, a za daného právního stavu věci bychom se bez těchto postupů asi těžko obešli. Nicméně výslovnou oporu v Ústavě či Listině to nemá. Když bychom striktně vycházeli ze znění Ústavy a Listiny, potom by muselo platit, že státní moc, případně i jinou veřejnou moc, je možné realizovat jenom způsoby a jenom tam a jenom v případech, kde to stanoví zákon.

<sup>14)</sup> Využívání principů soudního trestání v oblasti správního trestání souvisí mj. s analogií, což se u tzv. jiných správních deliktů dále rozšiřuje o analogii opírající se o přestupkovou úpravu. Tento přístup jak v minulosti, tak dnes, měl a má své zastánce i odpůrce. Nepochybně by bylo čistější, pokud by užití analogie svědčilo příslušné zmocnění v zákoně, které také chybí. Ani viceméně všeobecně uznávaný princip, že analogie se v trestních věcech připouští jen „ve pro-

deliktů k takovému sblížení nedochází. Tak jmenovitě právní úprava přestupků zahrnuje vedle přestupků ve veřejné správě dále také přestupky proti majetku a proti občanskému soužití, které s pořádkem ve veřejné správě nikterak nesouvisí, a mohly, či měly, by spíše spadat mezi trestné činy. Mezi přestupky jsou zařazeny zřetelně pro nižší závažnost a také vyšší operativnost jejich vyřizování.

To však již souvisí s kritérii rozlišování mezi správními delikty a soudními delikty, která jsou dlouhodobě nejen nejednotná, ale také značně problematická (a to jak vývojově, tak i aktuálně napříč evropskými zeměmi), a spolehlivě se projevují toliko v rozdílně stanovené *příslušnosti* k jejich projednání (správní orgány, soudy). A ta je přitom především výrazem **rozdílných funkcí** správněprávní odpovědnosti a trestněprávní odpovědnosti.

Funkce správněprávní odpovědnosti ve spojení se správním trestáním nejsou bezesbytku tytéž jako funkce soudního trestání. Už jenom proto, že soudní trestání sleduje primárně nápravu ve spojení s přímým či hrozícím postihem, zatímco správní trestání (míněno v jeho tzv. širším slova smyslu) sleduje nápravu primárně jinak a postih se má užívat až subsidiárně.

U správněprávní odpovědnosti je prvořadým úkolem odstranění překážek či jiné zprůchodnění bezporuchového chodu veřejné správy, a při správních postizích nejde proto ani tak o postih pachatele a o ochranu společnosti před jeho protiprávní činností. Posláním správněprávní odpovědnosti při jejím uplatňování je zprůchodňujícím způsobem spolupůsobit při zabezpečování cílů a úkolů veřejné správy, aniž by však sama měla být považována za hlavní funkci či prostředek k jejich dosahování.

Právní úprava správněprávní odpovědnosti je proto nastavena tak, že se v první řadě mají, všude, kde je to možné, užívat sankce právo-obnovující povahy, a teprve, či jen, tam, kde to možné není, přichází v úvahu uplatnění správních trestů.

Veřejná správa dostává do rukou tento nástroj proto, aby zoperativnila svůj přístup, aby se nemusela obracet na jiné orgány a složky veřejné moci ke zjednávání nápravy, ke kterému je ona odborně i funkčně způsobilější. To souvisí i s vnitřní předmětovou rozmanitostí a různorodostí veřejné správy, která se projevuje jak u přestupků, tak i u jiných správních deliktů.

Správní trestání a správně právní odpovědnost jsou také specifické tím, že představují jediný případ v odvětvích našeho platného práva, kdy má dané právní odvětví svoje právo trestní. To potom znamená, že i jeho úprava je součástí před-

---

spěch“, problém analogie bezesbytku neřeší. Analogie uplatňovaná ve prospěch je otázkou výkladu, a ne vždy to, co se z určitého úhlu pohledu může jevit „ve prospěch“, skutečně také i z jiného či jiných úhlů pohledu „ve prospěch“ je.

mětu úpravy správního práva jako celku, a potom i jeho účel musí být součástí účelu celého správního práva. A právě v tomto smyslu tak *správní právo trestní*, jak ostatně již bylo poznamenáno, napomáhá a přispívá k řešení potřeb při výkonu veřejné správy.

Naproti tomu *soudní právo trestní* je obecné ochranné právní odvětví, které poskytuje ochranu napříč veškerým spektrem právních vztahů, a je tak obrazně řečeno „rozkročeno nad celým právním řádem“.

Pohled na poslání a funkce správněprávní odpovědnosti a trestněprávní odpovědnosti tak je diametrálně odlišný, i když ve výsledku, resp. z pohledu pachatele deliktu, nemusí být někdy příliš rozhodné, kdo mu sankci uložil, pokud je ukládaná sankce typově srovnatelná, např. peněžitý trest. Nicméně z hlediska smyslu, účelu a funkcí, které jsou tím sledovány, to rozdílné, a stejně tak i rozhodné, je. Nehledě k tomu, že většina sankcí v případě správního trestání je v porovnání s trestáním soudním typově zcela rozdílná. A dalším, a svým způsobem dominantním, rozdílem také je, že u správního trestání žaluje i trestá jeden a tentýž subjekt, správní orgán (*princip inkviziční*), zatímco u soudního trestání žalují a trestají subjekty rozdílné, státní zástupce a soud (*princip akuzací*). Proto také jde o svým zaměřením a svou povahou rozdílné systémy odpovědnosti a trestání.

\* \* \*

Z provedené charakteristiky *správněprávní odpovědnosti* a *správního trestání* myslím lze uznatelně dovodit, že u takovéto odpovědnosti jde o **specifický odvětvověprávní odpovědnostní subsystém**, který, ač ovládán některými společnými principy či zásadami, je svébytný a také odlišný i odlišitelný od *trestněprávní odpovědnosti*, stejně tak i správní trestání je odlišné a odlišitelné od *soudního trestání*.

Správněprávní odpovědnost je přitom vnitřně výrazně strukturována, diferencována a představována kombinací rozdílných dílčích odpovědnostních režimů, vztahujících se k jednotlivým skupinám, popř. podskupinám, správních deliktů. Tedy s diferencovaným hmotněprávním, procesněprávním, ale také organizačně právním režimem.

Další směřování právní úpravy na tomto úseku je nutně spojeno s řadou především koncepčních otázek.

Za daného stavu věci je proto myslím třeba přivítat, že připravovaná nová právní úprava na tomto úseku především hodlá zachovat jako svébytné *správní trestání*, a také „sblížit“ právní úpravu dnešních *přestupků* a právní úpravu tzv. *jiných správních deliktů* (s výjimkou tzv. deliktů pořádkových a tzv. deliktů disciplinárních).

U takto v základních východiscích jednotně pojatých správních deliktů je potom v zásadě možné uvažovat o jejich ucelené kodifikaci, která by přirozeně zahrnovala jak dopracovanou problematiku předpokladů odpovědnosti, tak také dopracovanou problematiku následků odpovědnosti (systém sankcí), přičemž by zřejmě měla obsahovat i specifika procesního režimu. Úprava skutkových podstat takto nově koncipovaných správních deliktů však bude, a to již vzhledem k jejich značnému rozsahu a i jejich poměrně časté proměnlivosti, muset patrně zůstat stranou uvažované kodifikace, s tím, že by byla obsažena ve zvláštních zákonech, zaměřených na jednotlivé věcné úseky výkonu veřejné správy.

Připravovaná právní úprava by nepochybně měla také ozřejmit reflexi čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ve spojení s tím přirozeně také reflektovat i související doporučení Rady Evropy, a to zejména doporučení (91) 1 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správních sankcí, Rezoluci (77) 31 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům a Doporučení č. R (80) 2 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správního uvážení. Přitom zákonitě musí nutně vycházet také z přirozeného požadavku garantování *základních práv a svobod* a respektování mezi zásahů do těchto práv stanovených naší Listinou základních práv a svobod. S tím potom souvisí i jistý prostor pro promítnutí do dané úpravy těch obecných principů z oblasti trestání soudního, které jsou způsobilé být obecnými principy i v trestání správním.

Z uvedeného pak také nepřímou vyplývá, že nově připravovaná úprava **správního trestání** v podmínkách našeho právního řádu dále musí nepochybně být také systémově provázána jak s aktuální úpravou *správního řízení*, tak rovněž i se stávající úpravou *správního soudnictví*. Mimo to by zřejmě měla také zohlednit diferenciaci veřejné správy na *státní správu* a *na samosprávu*.

Vlastní řešení obecné úpravy správního trestání zákonným textem si potom přirozeně vyžádá i velmi detailní uvážení a vyjádření rovněž řady podrobností, které potom ve svém souhrnu, přirozeně při respektování všech nezastupitelných obecnějších principů a východisek, a taktéž ve spojení s nimi, v konečném důsledku rozhodnou o efektivnosti takové úpravy jako celku.