

## 5. SANKCIONOVÁNÍ

### Úvod

Problematika sankcionování je další významnou oblastí, na kterou se vztahují mnohé požadavky Úmluvy, navazující judikatury Soudu a dalších pramenů evropského správního práva trestního. Ustanovení článku 7 Úmluvy zejména zakotvuje zásady nullum crimen sine lege a zásadu nulla poena sine lege, tedy zásadu zákonnosti, spočívající v tom, že je možné zákonem stanovenou sankcí postihnout jen to jednání, které je zákonem prohlášeno za protiprávní. Ustanovení čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, navazující na čl. 7 Úmluvy, potom stanoví zásadu non bis in idem.

Prostřednictvím judikatury navazující na čl. 7 Úmluvy Soud v kauze *Kafkaris vs. Kypr*<sup>480</sup> stanoví požadavek, aby definice protiprávních jednání a sankce za ně byly stanoveny jasně, určitě a předvídatelně. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 91/1 o správních sankcích potom stanoví podrobnější požadavky na kvalitu sankcionování. Tyto již byly podrobně rozebrány výše. Pro připomenutí se jedná zejména o požadavek zákonnosti, rychlosti, zákazu retroaktivity a ne bis in idem. Příslušná právní úprava by také měla jasným a přesným způsobem vyjmenovat jednotlivé druhy sankcí. Posledním požadavkem je zásada zákazu retroaktivity.

### 5.1. Naplnění požadavku zákonnosti sankcí

V souvislosti s výše uvedenými požadavky je nutné říct, že současná právní úprava přestupkového práva v oblasti sankcionování zcela naplňuje jen požadavek zákonnosti, který nachází výraz jednak v ustanovení čl. 39 Listiny, kde je uvedeno, že: „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit...*“, a dále potom na zákonné úrovni v některých ustanoveních jak obecné, tak i zvláštní části přestupkového zákona, kde jsou u příslušných skutkových podstat přestupků uvedeny sankce, které lze za jejich spáchání uložit.

---

<sup>480</sup> Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 12. února 2008, *Kafkaris vs. Kypr*, Sb. rozh. s. 2008-II, stížnost č. 21906/04, body 116 až 152.

V samotném přestupkovém zákoně je základním otázkám sankcionování věnováno jen několik málo ustanovení, a to ustanovení § 11, kde jsou vymezeny taxativním způsobem sankce, ustanovení § 12, kde jsou vymezeny okolnosti případu rozhodné pro stanovení druhu a výše sankce, a ustanovení § 13 až 15a, kde jsou stanovena základní pravidla a podmínky pro ukládání konkrétních druhů sankcí a pravidla pro stanovování jejich konkrétní výměry.<sup>481</sup>

V ustanovení § 11 přestupkového zákona jsou taxativním způsobem vymezeny jednotlivé druhy sankcí, které lze podle přestupkového zákona za jednotlivé přestupky udělit, a to: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Tyto sankce může příslušný orgán veřejné správy uložit za jednotlivé přestupky samostatně nebo společně s jinou sankcí, přičemž zákon stanoví jako výjimku nemožnost kumulativního uložení pokuty a napomenutí.

Obecně potom platí, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, může příslušný orgán veřejné správy za jakýkoliv přestupek upravený jak přímo přestupkovým zákonem, tak i jinými zvláštními zákony uložit sankci napomenutí nebo pokuty. Zákaz činnosti může uložit pouze tehdy, pokud je to výslovně dovoleno ustanoveními zvláštní části přestupkového zákona nebo jiného zvláštního právního předpisu. Propadnutí věci může příslušný orgán veřejné správy opět uložit za jakýkoliv přestupek, avšak pouze za podmínek stanovených přestupkovým nebo jiným zákonem.

V ustanovení § 13 jsou potom stanovena pravidla pro výši pokuty, přičemž přestupkový zákon stanoví, že pokutu lze uložit do 1 000,- Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší. V blokovém řízení podle ustanovení § 84 přestupkového zákona lze uložit pokutu do 1 000,- Kč, pokud tento zákon nebo jiný zákon nepřipouští uložit v takovém řízení pokutu vyšší, a v příkazním řízení podle ustanovení § 87 přestupkového zákona pokutu do 4 000,- Kč.

V ustanovení § 14 přestupkového zákona jsou stanovena pravidla pro ukládání zákazu činnosti, přičemž zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona nebo v jiných zákonech, a to na dobu tam stanovenou, nejdéle však na dobu dvou roků. Zakázat lze jen činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní. Do doby

---

<sup>481</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2011, s. 73–101.

zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření orgánu veřejné správy učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat. Od výkonu zbytku zákazu činnosti lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.

V ustanovení § 15 jsou potom stanovena pravidla pro propadnutí věci, přičemž příslušný orgán veřejné správy může rozhodnout o propadnutí věci, jestliže byla užita nebo určena ke spáchání přestupku, anebo byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Sankci propadnutí věci však nelze uložit, byla-li by hodnota propadnuté věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vlastníkem takto propadlé věci se stává stát.

V ustanovení § 15a jsou konečně stanovena pravidla pro uložení sankce zákazu pobytu.<sup>482</sup> Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona nebo jiných zákonech a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že byl přestupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku, že byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a že uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu. Zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku, vymezené v rozhodnutí orgánu veřejné správy, který zákaz pobytu uložil.<sup>483</sup>

V této souvislosti nesmíme zapomínat na fakt, že přestupkový zákon není jediným právním předpisem, který stanoví skutkové podstaty přestupků. Tyto zvláštní právní předpisy jsou potom ve vztahu k přestupkovému zákonu *lex specialis*, tzn. že se přestupkový zákon v oblasti sankcionování přestupků použije subsidiárně. V základě je tedy požadavek zákonnosti, kterou stanoví Úmluva, navazující judikatura Soudu a další prameny evropského práva trestního, formálně splněn.

Pokud pachatel spáchá dva nebo více přestupků do doby, než byly projednány správním orgánem, mluvíme o tzv. souběhu. Přestupkový zákon při-

<sup>482</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. Zákaz pobytu: populismus v právu. *Bulletin advokacie*, 2012, roč. 21, č. 3, s. 15.

<sup>483</sup> JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2011, s. 73–101.

tom nerozlišuje jednočinný souběh, tzn. že pachatel jedním skutkem naplnil více skutkových podstat, a vícečinný souběh, tzn. že pachatel více činy naplnil více skutkových podstat. Pokud tyto přestupky jednoho pachatele mohou být na základě věcné, místní a funkční příslušnosti projednány totožným správním orgánem, bude dle ustanovení § 12 odst. 2 přestupkového zákona pachateli uložena sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný a zákaz činnosti lze uložit, jestliže ho lze uložit za některý z těchto přestupků.

### **5.2. Naplnění požadavku jasnosti definice trestních deliktů a určení sankcí**

Co se týče požadavku jasné definice skutkových podstat, je nutné uvést, že skutkové podstaty přestupků nejsou ve vnitrostátní právní úpravě zcela kodifikovány. Ustanovení o přestupcích a vymezení jejich skutkových podstat tudíž nalzáme ve značném množství zákonů. Skutkové podstaty přestupků obecně poskytují ochranu pořádku ve veřejné správě. Pro právní úpravy skutkových podstat je typická větší obecnost ve srovnání se skutkovými podstatami trestných činů. V právních předpisech nalzáme buď tzv. obecné skutkové podstaty, demonstrativní výčty možných forem protiprávních jednání, jakož i blanketní a odkazovací dispozice. Skutkové podstaty správních deliktů jsou také v mnoha případech formulovány odkazem na příslušné ustanovení obsahující určitou povinnost, popisem chování, které je přestupkem, odkazem na porušení jakékoli jiné povinnosti dané příslušným zákonem, odkazem na porušení povinnosti uložené pravomocným správním rozhodnutím a možný je také odkaz na příslušnou evropskou legislativu.

Co se týče požadavku na jasné určení výše a druhu sankcí za spáchané trestné delikty, je možné říct, že současná právní úprava se v oblasti ukládání sankcí vyznačuje vysokou disharmonií. Jako příklad za mnohé může posloužit možnost uložení pokuty v příkazním řízení podle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů, do výše 5 000,- Kč, když obecná úprava v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, představuje 4 000,- Kč. Tento rozdíl není racionálně vysvětlen, i když oba přestupky jsou z hlediska nebezpečnosti obdobné.

S diferencemi se můžeme setkat i v případě některých přestupků, které mají stejný či velmi obdobný individuální objekt. Příkladem v tomto směru

může být povinnost mlčenlivosti, jejímž smyslem je chránit jak veřejný zájem, tak i právo na soukromí jednotlivců. Pokuty za její porušení se pohybují v rozmezí od 5 000,- Kč, zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, přes 200 000,- Kč, zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, 250 000,- Kč, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů, 500 000,- Kč, zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, po 10 000 000,- Kč, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. V těchto případech není patrné, čím je důležitější zájem na ochraně údajů zjištěných při výkonu dohledu nad pojišťovnami než zájem na ochraně těch, které byly získány při statistickém zjišťování, a proč jsou tak málo chráněny údaje podle zákona o Policii České republiky.

Nahodilost právní úpravy je také dobře patrná tam, kde se jedná o přestupky pachatelů, kteří mají podobné postavení a vlastnosti. Např. podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, hrozí zaměstnancům institucí, které sociální služby nebo příspěvek poskytují, za porušení mlčenlivosti pokuta do 50 000,- Kč, zatímco podle zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, pouze 10 000,- Kč a naopak podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je to 100 000,- Kč. Konečně v příslušných zákonech zcela absentuje vysvětlení, proč je veřejné neoprávněné nošení uniformy hasičského záchranného sboru pokutováno do výše 10 000,- Kč, zatímco stejné jednání ohledně policie či obecní policie pouze do výše 3 000,- Kč.

Další otázkou je problematika sazeb pokut za spáchání přestupků. Co se týče sazeb pokut, je nejčastěji určena konkrétní horní a spíše ojediněle i spodní hranice, přičemž i v této oblasti lze vysledovat mnohé problematické momenty. Jako příklad může sloužit zákon č. 265/2013 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se pokuty za přestupky stanoví násobkem minimální mzdy, a např. zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou pokuty určovány násobkem sazby spotřební daně stanovené pro líc.

V žádném z výše uvedených právních předpisů není vysvětleno, proč byla zákonodárcem taková varianta zvolena právě v tom kterém případě, co odůvodňuje tuto odlišnost a jaký motiv k tomu zákonodárce vedl.

### 5.3. Naplnění požadavku zásady ne bis in idem

Podstatou zásady ne bis in idem podle ustanovení čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, je pravidlo, že jestliže bylo ve věci vydáno pravomocné rozhodnutí, nelze v téže věci rozhodovat znovu.<sup>484</sup> Předmětná zásada souvisí s tzv. materiální právní mocí rozhodnutí, která spočívá v konečném a závazném vyřízení věci, která je předmětem rozhodnutí příslušného orgánu. V těchto případech vzniká překážka věci rozhodnuté, tj. res iudicata, která zakládá nepřípustnost opětovného projednání věci.<sup>485</sup>

Zásada ne bis in idem,<sup>486</sup> tzn. ne dvakrát o stejné věci, je nyní zakotvena na ústavní úrovni v ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny, kde je uvedeno, že: „*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem...*“ Výslovné zakotvení této zásady do ustanovení přestupkového zákona, v jehož současném znění není vyjádřena, by znamenalo významné posílení právní jistoty adresátů přestupkového zákona, tj. zejména osob stíhaných a potrestaných za spáchání přestupků o tom, že jejich totožné protiprávní jednání mající stejné znaky může být ze strany státní moci sankcionováno pouze jednou. Můžeme však shrnout, že požadavek ustanovení čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, tj. uplatňování zásady ne bis in idem, je ve vnitrostátní právní úpravě přestupkového řízení zcela splněn.

### 5.4. Naplnění požadavku zákazu pravé retroaktivity zákona

Naopak vnitrostátní právní úprava zcela naplňuje požadavek Úmluvy týkající se zákazu pravé retroaktivity, který je odůvodněn požadavkem právní jistoty a který zajišťuje ochranu dřívějšího jednání jednotlivce a možnost předvídat důsledky jeho jednání v budoucnu. V ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny je k tomu výslovně uvedeno, že: „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější...*“ Na ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny

---

<sup>484</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 11, č. 3, s. 53–61.

<sup>485</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 452.

<sup>486</sup> KINCL, Jaromír. *Dicta et regulae iuris aneb právníkové mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 1990, s. 163.

potom navazuje ustanovení § 7 odst. 1 přestupkového zákona, kde je uvedeno, že: „Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější...“

Tato úprava je v podstatě v souladu s Úmluvou a navazuje na čl. 7 odst. 1 Úmluvy, přičemž zvýhodňuje pachatele v situaci, kdy pozdější zákon na jeho protiprávní jednání nahlíží méně přísně. Ustanovení § 7 přestupkového zákona tak jde do určité míry nad rámec čl. 7 odst. 1 Úmluvy, což podle judikatury Soudu není závadné, protože členské státy mohou přijmout právní úpravu, která je pro osobu obviněnou z trestního deliktu příznivější než úprava obsažená v Úmluvě.

## Závěr

Vzhledem k výše uvedenému můžeme uzavřít, že současná právní úprava sankcionování přestupků nesplňuje některé základní požadavky pramenů evropského správního práva trestního. Hlavním důvodem se zdá být rozbitost právní úpravy sankcionování přestupků, kdy vedle samotného přestupkového zákona stojí i nepřeberné množství zvláštních zákonů, které jsou následkem a nástrojem specializace určitých druhů orgánů veřejné správy.