

2. Pojem přestupku v nové právní úpravě

Přestupky jsou v našich podmínkách tradičně vnímány, a také právně upravovány, jako součást soustavy či systémů tzv. **správních deliktů**, a odpovědnost za jejich spáchání je taktéž tradičně vnímána jako **správněprávní odpovědnost**.

Správní delikty jsou svou povahou veřejnoprávní „trestatelné“ delikty, které jsou na rozdíl od trestných činů projednávány či vyřizovány nikoliv soudně, ale cestou rozhodování ve veřejné správě, prostřednictvím k tomu příslušných správních orgánů. Úprava správních deliktů a postihů za ně je tak součástí tzv. **správního práva trestního**, jako svébytného subsystému správního práva vnímaného jako celku. Ve spojení s tím tak lze také poznamenat, že správní právo je jediné právní odvětví, které obsahuje či zahrnuje vlastní právo trestní.

Pokud se zaměříme na bezprostředně uplynulé období, potom lze konstatovat, že v **systému správních deliktů** bylo možno od počátku 90. let předchozího století vcelku zřetelně s ohledem na u nás platnou právní úpravu rozlišovat: **přestupky** a dále tzv. **jiné správní delikty**, přičemž v rámci těchto jiných správních deliktů přicházely v úvahu *disciplinární delikty*, tzv. *pořádkové delikty*, tzv. *jiné správní delikty fyzických osob* a rovněž i *delikty právnických osob*. Současně platilo, že v postupně nabíhající právní úpravě se také stále zřetelněji vyčleňoval další relativně samostatný subsystém jiných správních deliktů, a to *správní delikty podnikatelů*, a to bez ohledu na to, zda podnikatelé vystupovali v postavení fyzických nebo právnických osob. Přitom je nutno uvést, že právní režim těchto správních deliktů se zpravidla blížil, nebo byl přímo sjednocován s právním režimem správních deliktů právnických osob.

Z tohoto pohledu, tj. z pohledu druhů správních deliktů, byla v bezprostředně předchozích letech nejpropracovanější úprava **přestupků** (jakožto správních deliktů fyzických osob v běžném občanském postavení), které jako jediné byly správními delikty *pojmenovanými* a také *kodifikovanými*.¹¹ Přínosem kodifikace přestupků byla zejména úprava obecných otázek odpovědnosti za přestupky a dále i úprava zvláštností procesních. V části vymezující skutkové podstaty přestupků se však nejednalo o kodifikaci úplnou, neb řada speciálních skutkových podstat byla upravena ve zvláštních zákonech.

Pokud šlo o tzv. **jiné správní delikty**, jejich právní úprava byla podstatně méně propracovaná, a také rozptýlená v jednotlivých zvláštních zákonech, a často byla omezena prakticky toliko na vymezení skutkových podstat. Úprava obecných otázek odpovědnosti za tyto delikty potom tak prakticky chyběla, příp.

¹¹ Jednalo se o zákon č. 200/1990 Sb., který byl za dobu své účinnosti více jak 80× novelizován.

některé dílčí obecné otázky v jednotlivých případech upraveny byly, ale nebylo tomu tak vždy jednotně. Stejně tak absentovala i ucelenější úprava jejich procesních specifik.

Tato úprava přestupků a jiných správních deliktů byla již od přijetí přestupkového zákona v r. 1990 považována za prozatímní či přechodnou s tím, že ambicí bylo připravit a také přijmout komplexnější právní úpravu o správních deliktech a řízení o nich.

To se po jistých peripetiích¹² nakonec podařilo v podobě přestupkového zákona, který s účinností od 1. 7. 2017 přinesl do právní úpravy našeho správního trestání poměrně zřetelné změny.

V prvé řadě nová právní úprava sjednocuje pojem „přestupek“ a za „přestupky“ označuje nejen dosavadní přestupky, ale dále také i nejvýznamnější dosavadní tzv. jiné správní delikty. Jmenovitě nově se **přestupky** rozumí: *přestupky fyzických osob* (v běžném občanském postavení), dále *přestupky právnických osob* a *přestupky podnikajících fyzických osob*.

Mimo kategorii *přestupků*, v jejich novém pojetí, tak v rámci správních deliktů nadále zůstávají již jen *disciplinární delikty*¹³ a tzv. *pořádkové delikty*.¹⁴

V systému správních deliktů tak je v našich podmínkách možno **od 1. 7. 2017** s ohledem na u nás platnou právní úpravu nově **rozlišovat**:

– **přestupky:**

- přestupky fyzických osob (v běžném občanském postavení),
- přestupky právnických osob,
- přestupky podnikajících fyzických osob,

– **tzv. jiné správní delikty:**

- disciplinární delikty,
- tzv. pořádkové delikty.

Mezi správními delikty, a to jak přestupky, tak i mezi 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, 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. U správních deliktů ve veřejné správě hraje významnou roli také to, zda jde o delikty ve

¹² K procesu přijímání zákona viz podrobněji I. část kapitoly 1.

¹³ Srov. § 112 přestupkového zákona.

¹⁴ Tzv. pořádkové delikty sice přestupkový zákon ze své působnosti výslovně nevylučuje, nicméně některé zvláštní zákony s pořádkovými delikty jako správními delikty *sui generis* nadále počítají. Viz zejména správní řád či daňový řád, ale dále napří i zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, apod. Podrobněji k těmto kategoriím správních deliktů viz IV. část.

státní správě či v **samosprávě**, byť nově pro obě tyto podskupiny platí, že se dané delikty vyřizují výlučně ve státně správním režimu.

Přesto, že pro realizaci správního práva mají všechny subsystémy správních deliktů v podstatě srovnatelný význam, zvláštní místo mezi nimi, jak již také bylo naznačeno, nesporně nadále (a ve spojení s jejich novou právní úpravou ještě výrazněji) zauímají právě **přestupky**, které představují nejen nejuceleněji upravenou, ale také nejrozsáhlejší a současně i nejfrekventovanější skupinu správních deliktů. Proto si také zasluhují nejvýraznější pozornost.

K pojmu přestupku

Pojem přestupku je svou povahou tzv. **legální pojem**, resp. pojem, který je vymezen legální definicí přestupku, jmenovitě obsaženou v meritorní právní úpravě přestupků.

Těžiště současné **právní úpravy přestupků**, jak ostatně již bylo výše zmíněno, spočívá v přestupkovém zákoně.¹⁵

Pokud jde o strukturu zákona o přestupcích, je tento zákon členěn na **obecnou** a **procesní část**, tzn., že zahrnuje jak obecnou hmotněprávní, tak i specifickou procesněprávní problematiku. Úpravu skutkových podstat přestupků zákon o přestupcích přitom ponechává souběžně přijatým či novelizovaným zvláštním zákonům, a stejně tak umožňuje, aby i po nabytí jeho účinnosti byly skutkové podstaty přestupků upravovány dalšími nabíhajícími speciálními zákony.

Přestupky bychom mohli, s určitou mírou nepřesnosti, a to obdobně jako v době úpravy předchozí, označit za správní delikty **pojmenované a kodifikované**. Jejich „pojmenovanost“ souvisí s legislativním vymezením pojmu přestupku jako správního deliktu svého druhu (zatímco u disciplinárních a tzv. pořádkových správních deliktů jejich pojmové legislativní vymezení zpravidla chybí) a kodifikace pak s tím, že v rozhodující míře je právní úprava obecných institutů odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsažena v uceleném zákoně, a mimo tento zákon jsou potom převážně upravovány jen skutkové podstaty přestupků.

Obecná část zákona o přestupcích upravuje řadu významných institutů rozhodných pro nastoupení a uplatnění odpovědnosti. Především vymezuje samotný **pojem přestupku**, od kterého se odvíjejí nebo na který navazují všechny instituty další.

Přestupkem se (§ 5 přestupkového zákona) rozumí *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*.¹⁶

¹⁵ Na tento zákon bezprostředně navazuje přestupkový kodex a dále i změnový zákon.

¹⁶ Toto pojmové vymezení přestupku dílem koresponduje jeho pojmovému vymezení v zákoně č. 200/1990 Sb., a dílem se od něj odlišuje. Tato úprava zněla: „*Přestupkem je zaviněné*“

Zákon o přestupcích tedy pojmově vymezuje přestupek nejen znaky pozitivními, ale i znakem negativním, a volí tak způsob pozitivního i negativního pojmového vymezení přestupku zároveň, resp. jejich kombinaci.

Z hlediska **pozitivního vymezení** pojmu přestupek (*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem*) se zde jedná o obecné pojmové vymezení, či o tzv. generální klauzuli přestupku, u níž je dále třeba počítat s bližším vymezením u jednotlivých skutkových podstat.

Takto platnou právní úpravou volené pozitivní vymezení pojmu přestupek je vzhledem k tomu, že přestupky jsou jen jedním z druhů veřejnoprávních „trestatelných“ deliktů, z povahy věci nedostačující, a proto je zákonodárce doplňuje ještě tzv. **negativním vymezením**, které v definici přestupku vyjadřuje slovy „...*nejde-li o trestný čin.*“ S ohledem na existenci tzv. jiných správních deliktů vedle přestupků je však třeba toto negativní vymezení vnímat i ve spojení s tím, že o přestupek půjde rovněž jen tehdy, *nejde-li o správní disciplinární delikt, či o správní pořádkový delikt.*¹⁷

Pokud jde o **zákoné znaky přestupku**, dovozované již ve spojení s jeho pojmovým vymezením, u nich či mezi nimi lze lišit jednak tzv. **obecné zákoné znaky** přestupků, které jsou společné pro všechny přestupky bez rozdílu, a dále tzv. **zákoné znaky skutkové podstaty**, které slouží k individualizaci vždy konkrétního přestupku, přičemž obě tyto skupiny zákoných znaků se vzájemně prolínají.

K **obecným zákoným znakům** přestupků patří, že jde o jednání protiprávní, společensky škodlivé, jednání za přestupek výslovně označené, jednání odpovědné osoby, jednání stíhatelné, které není trestným činem, ale stejně tak ani disciplinárním či pořádkovým deliktem.

Pokud jde o protiprávnost a společenskou škodlivost, tyto znaky byly doveditelné i z pojmového vymezení přestupku v předchozí právní úpravě. Dřívější právní úprava sice výraz společenská škodlivost nepoužívala, hovořila o porušování nebo ohrožování zájmů společnosti, ale již z obecného vnímání obsahu a významu těchto pojmů lze mít za to, že se nijak podstatně neliší. Použití výrazu *společensky škodlivý* koresponduje terminologii trestního zákoníku, s tím, že vzájemný poměr míry společenské škodlivosti je z pohledu úpravy trestných

jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“

¹⁷ Rozdíl mezi přestupky a jinými správními delikty spočívá v odlišnosti souhrnu jejich tzv. zákoných znaků, a rozdíl mezi přestupky a trestnými činy spočívá především v míře jejich společenské škodlivosti.

činů ve vztahu k úpravě přestupků obecněji determinován zásadou subsidiarity trestní represe.

Stávající úprava přestupků, a to prakticky zcela shodně jako úprava předchozí, za obecný zákonný znak přestupku i nadále považuje to, že takto podřaditelné jednání má být jako *přestupek* vždy výslovně označeno zákonem. To však nevyklučuje, aby s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti toho kterého konkrétního porušení povinnosti nebylo takové jednání nakonec vyhodnoceno jako jiný veřejnoprávní delikt. Jinou otázkou ve spojení s požadavkem na výslovné pojmové označení přestupku v jeho legální definici (§ 5 přestupkového zákona), na kterou je třeba poukázat, je jeho souladnost s dikcí § 112 odst. 1 citovaného zákona, resp. naopak. Jedná se o tzv. přechodné ustanovení, kterým se, jak se zdá, dotčený požadavek § 5 „prolamuje“, když se zde stanoví, že „... na přestupky a *dosavadní jiné správní delikty*, s výjimkou disciplinárních deliktů, *se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky* podle tohoto zákona.“. Tzn., že za přestupky fakticky nebudou považovány jenom ty delikty, které budou či jsou za přestupky výslovně označeny, ale dále ve smyslu § 112 přestupkového zákona bude či je nutno za přestupky považovat také ty delikty, na které se od účinnosti citovaného zákona jako na přestupky toliko „hledí“.

Znak stíhatelnosti jednání ve formě přestupku potom úzce souvisí s požadavkem na jednání odpovědné osoby, což opět bylo v takto obecné podobě dovoditelné i z pojmového vymezení přestupku v předchozí úpravě. Konkrétnější diferenciaci možných odpovědných osob již potom souvisí s nazíráním na konkrétní skutkové podstaty, resp. jejich zákonné znaky.

Ke **znakům**, které charakterizují **skutkové podstaty** přestupků, pak patří jejich objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. I když jsou tyto znaky skutkových podstat přestupků pro každou z nich v zásadě individuální, musí v sobě současně odrážet všechny obecné zákonné znaky přestupků, a lze je proto postihnout i obecněji, resp. veškeré zákonné znaky přestupků lze zkoumat určitým zobecněním znaků jejich skutkových podstat. To má potom svůj význam i pro bližší charakteristiku přestupků jako samostatné skupiny správních deliktů.

Pokud jde o první zákonný znak skutkové podstaty, lze **objekt** deliktu obecně vymežit jako jevy a společenské vztahy, proti nimž směřuje protiprávní a společensky škodlivé jednání, přičemž tyto jevy a vztahy jsou chráněny zákonem.

Již výše bylo poznamenáno, že mezi přestupky převažují delikty, spočívající v porušení povinností ve **veřejné správě**. V souladu s tím lze také vysledovat chápání obecného objektu u přestupků jako jevy a společenské vztahy ve sféře působnosti správních orgánů, proti nimž směřuje protiprávní jednání subjektů přestupků, které je společensky škodlivé, a to nikoliv v míře, která by odůvodňovala kvalifikovat předmětné jednání jako trestný čin.

Vedle tohoto obecného objektu vykazuje pak každá skutková podstata přestupku tzv. individuální objekt, který konkrétně označuje společenský zájem, k jehož narušení při spáchání daného přestupku dochází. Ten je pak ve smyslu platné právní úpravy základem pro kvalifikaci přestupku ve zvláštních zákonech. Individuální objekt přestupků zpravidla sleduje vždy příslušné odvětví či úsek veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že ne všechny přestupky ve smyslu platné právní úpravy směřují proti pořádku ve veřejné správě, lze dále vymezit ještě tzv. druhový objekt přestupků. Tak lze s ohledem na platnou právní úpravu rozlišovat podle druhového objektu přestupky proti pořádku ve veřejné správě, které jsou typické a převažující, dále přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku, apod.

Rozlišení přestupků podle druhových objektů ukazuje, že kromě přestupků, k nimž dochází narušením pořádku ve státní správě či samosprávě, platná právní úprava do této sféry deliktů zahrnuje i takové případy porušení právních povinností, které přesahují rámec zájmu na nerušeném chodu státní správy a samosprávy, a nejsou tedy nedodržením bezprostředního administrativního příkazu či zákazu.

Dalším znakem skutkové podstaty přestupků je **objektivní stránka**. Z obecně právně teoretického hlediska je objektivní stránka deliktu určena protiprávním jednáním jako aktem volního chování, jeho škodlivým následkem a kauzálním nexem, tj. příčinným vztahem mezi jednáním a následkem.

Jednání jako součást objektivní stránky přestupku bude tedy spočívat v porušení určité právní povinnosti. Pramenem této povinnosti, která je přestupkem porušena, může být samotné ustanovení vlastní přestupkové právní úpravy nebo je tato povinnost dána zvláštní normou, na kterou se ustanovení o přestupku přímo či nepřímo odvolává. Pod pojmem jednání je přitom třeba rozumět i nečinnost, neboť některá ustanovení přestupkové úpravy jsou koncipována tak, že k porušení právní povinnosti dochází jejím neplněním, opomenutím.

Škodlivý následek přestupků se zpravidla neprojevuje materiálně, obvykle je vyjádřen samotným faktem porušení povinnosti, s nímž v podstatě spadá v jedno. Tím se současně také naplňuje požadovaná příčinná souvislost. Přitom je třeba vždy vycházet z obecné zásady, že příčinou následku je vždy jenom to jednání, které způsobilo konkrétní předmětný následek. Přestupkem přitom není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvajících útok na zájem chráněný zákonem nebo nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, za podmínky nezpůsobení závažnějšího následku než toho, který hrozil, a dále za podmínky, že hrozící nebezpečí nebylo možné v dané situaci odvrátit jinak. Tyto instituty je možné označit jako institut krajní nouze či nutné obrany, jejichž posláním je vyloučení odpovědnosti za přestupek.

V pořadí dalším znakem skutkové podstaty přestupku je **subjekt**, který jej spáchá. Obecným předpokladem postavení subjektu deliktu přitom je jeho způsobilost založit svou odpovědnost neboli tzv. *deliktní způsobilost*, jakožto způsobilost nést nepříznivé právní následky za protiprávní jednání

Postih za přestupek může být uplatněn jen vůči subjektu, kterým je podle aktuální úpravy přestupků (jak ostatně již bylo výše poznamenáno) nejen odpovědná *fyzická osoba*¹⁸ (v běžném občanském postavení), ale dále také za zákonem stanovených podmínek *právnícká osoba*, nebo *podnikající fyzická osoba*.¹⁹

K náležitostem *fyzické osoby* jako subjektu odpovědného za přestupek patří dosažení určitého věku a přičetnost. Odpovědnost za přestupek je podle platné právní úpravy vyloučena u osob, které spáchaly přestupek před dovršením věku patnácti let. Stejně tak nebude možné za subjekt přestupku považovat osobu, která spáchala přestupek ve stavu nepřičetnosti, pokud se však do tohoto stavu nepřivedla byť i z nedbalosti požitím alkoholu nebo užitím jiné návykové látky.

Naše právní úprava nevyklučuje, aby subjektem přestupku byl někdo jiný než český subjekt. Může jím být i cizí subjekt, pokud se posuzuje odpovědnost za přestupek, který byl spáchán na území České republiky. Určité omezení v tomto směru předpokládá ustanovení, podle něhož nelze uplatnit odpovědnost za přestupky vůči osobám, které požívají výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva.

Z působnosti přestupkové právní úpravy jsou dále vyloučeny osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů a osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence. Toto jednání se však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni osobou uvedenou v předchozí větě.

Naproti tomu v případě poslanců a senátorů jejich přestupky podle přestupkového zákona projednat lze, pokud však nepožádají o projednání svých přestupků v disciplinárním či kárném řízení podle zvláštních právních předpisů.²⁰

Poslední ze znaků skutkových podstat přestupků je jejich **subjektivní stránka**. Subjektivní stránka deliktů je představována zaviněním, vyjadřujícím vnitřní psychický vztah subjektu k předmětnému protiprávnímu jednání a jeho následku.

Platná právní úprava vyžaduje zavinění pouze u přestupků *fyzických osob* (v běžném občanském postavení).

¹⁸ Podrobněji k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek viz I. část kapitola 3.

¹⁹ O odpovědnosti právnícké osoby a podnikající fyzické osoby pak blíže pojednává I. část kapitola 4.

²⁰ Srov. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

U *právnických osob* a u *podnikajících fyzických osob* se zavinění k nastoupení odpovědnosti za přestupek nevyžaduje. Tato jejich odpovědnost je koncipována tzv. na principu *odpovědnosti objektivní*.

K naplnění skutkových podstat přestupků *fyzických osob* (v běžném občanském postavení) zásadně stačí zavinění z nedbalosti, pokud zákon nestanoví jednoznačně, že u určitých jednání jde o přestupek jen při úmyslném zavinění. U přestupku spáchaného z nedbalosti je důležité, aby pachatel buď věděl, že svým jednáním může způsobit určité následky, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že je nezpůsobí, anebo nevěděl, že je může způsobit, ač vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to vědět mohl a měl. Úmysl potom může být buď přímý, sleduje-li pachatel přestupku svým jednáním určitý právní normou zakázaný účel, nebo nepřímý, jestliže pachatel přestupku dosáhne jistého protizákonného výsledku, o němž věděl, že jako důsledek jeho jednání je možný a pro případ, že nastane, s ním byl srozuměn.

Právníká osoba je pachatelem přestupku tehdy, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právníké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je *přičitatelné* právníké osobě a která porušila právní povinnost uloženou právníké osobě, a to při činnosti právníké osoby, v přímé souvislosti s činností právníké osoby nebo ku prospěchu právníké osoby nebo v jejím zájmu.

Podnikající fyzická osoba je potom pachatelem přestupku tehdy, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě. Podnikající fyzická osoba je pachatelem též v případě, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je *přičitatelné* podnikající fyzické osobě, a která při podnikání osoby, ve vztahu ke které se považuje za osobu, jejíž jednání je *přičitatelné* podnikající fyzické osobě, nebo v přímé souvislosti s ním anebo ku prospěchu této podnikající fyzické osoby nebo v jejím zájmu porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě.

Ve spojení s uváděným institutem *přičitatelnosti* se nabízí poznamenat, že podle aktuálního znění platné právní úpravy není odpovědnost právníké osoby či podnikající fyzické osoby za přestupek podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která se považuje za osobu, jejíž jednání je *přičitatelné* daným osobám.²¹ Podle výslovné zákonné dikce není správní orgán povinen zjišťovat konkrétní

²¹ Tato úprava je zcela zřejmě inspirována zákonem o trestní odpovědnosti právníkých osob, který ve spojení s obdobným uplatněním institutu *přičitatelnosti* upravuje danou otázku prakticky shodně.

fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné odpovědné právnické či podnikající fyzické osobě, zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické či podnikající fyzické osoby za přestupek došlo při jejich činnosti.

K odpovědnosti za přestupky

Uvedený pohled na pojmové vymezení přestupku, a to i ve spojení se zákonnými znaky přestupku, které s pojmovým vymezením úzce souvisejí, naznačuje, že **odpovědnost za přestupky** je nadále koncipována jako **správněprávní odpovědnost**, která přesahuje hranice **odpovědnosti za porušení norem správního práva**.

Pro uplatňování správněprávní odpovědnosti, které přísluší správním orgánům, souhrnně platí, že přichází v úvahu jen na základě platného práva, přičemž, jak bylo shora již uvedeno, slouží především k ochraně při porušení povinností vyplývajících z **norem správního práva**. V některých případech však institut správněprávní odpovědnosti poskytuje ochranu i normám jiných právních odvětví. Je tomu tak tehdy, kdy se právní vztahy upravené těmito normami, tj. normami jiných právních odvětví, realizují v souvislosti s výkonem veřejné správy. I v takových, v úvahu přicházejících případech však správněprávní sankce aplikují příslušné správní orgány.

Naproti tomu ovšem existují případy, kdy taktéž normám správního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. Typickými jsou v této souvislosti trestněprávní 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 nemůže být, až na ojedinelé případy u majetkové odpovědnosti, však správní orgán, nýbrž je jím ve smyslu platné právní úpravy jiný příslušný orgán, zpravidla soud.

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.²²

²² Předmětnou problematikou se autor této kapitoly zabývá, či zabýval, v řadě dřívějších publikačních výstupů, a to jak monografického, tak učebnicového, a rovněž tak i časopiseckého rázu. Viz např. PRŮCHA, P. *Správněprávní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků*. Brno: UJEP, 1988. PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. Doplněk Brno – A. Čeněk Plzeň, 2012, 8. vydání. PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. Pra-

Za daného stavu tak uplatňování správněprávní odpovědnosti v některých případech míří a dopadá i na ochranu při porušení povinností, které s veřejnou správou přímo nesouvisejí.²³ Nicméně i tak mezi správními delikty většinově převažují **delikty** spočívající v porušení povinností ve **veřejné správě**.

Pokud jde o povahu uplatňování správněprávní odpovědnosti, zpravidla se hovoří o **správním trestání**, a to zejména proto, že v úvahu přicházející správní sankce jsou většinově svou povahou **správními tresty**, a v daleko menší míře potom přichází v úvahu jiné sankce, a to **sankce právo-obnovující povahy**.²⁴

Správní trestání a pravomoc veřejné správy k němu je výrazem jedné ze základních funkcí veřejné správy, a to její funkce mocenské ochrany. To se také plně projevuje i v aktuální nové právní úpravě přestupků, která mj. pro souhrnné označení v úvahu přicházejících postihů používá termín **správní tresty**.²⁵

Současně se přitom z nové právní úpravy **odpovědnosti za přestupky** ukazuje, že tato úprava ve své podstatě stále *správněprávní odpovědnosti* představuje zřetelný příklon k úpravě soudního trestání. Není žádným tajemstvím, že tato orientace nové právní úpravy odpovědnosti za přestupky není náhodná, nýbrž naopak je předmětem zcela zřejmého záměru.

ha: VŠAP, 2014. PRŮCHA, P. *Základy správního práva*, 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2017. PRŮCHA, P. K režimu právní úpravy správního trestání. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. II. PRŮCHA, P. *K reformě správního trestání*. *Právník*, 1998, č. 12; PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání, *Správní právo*, č. 1–2/2014; přičemž tento text z tam uváděných pohledů a myšlenek v mnohém vychází a také na ně navazuje.

²³ To lze v podmínkách stávající právní úpravy přestupků jmenovitě demonstrovat na rozlišení přestupků podle druhových objektů, které ukazuje, že kromě přestupků, k nimž dochází narušením pořádku ve státní správě a v územní samosprávě, platná právní úprava do této sféry správních deliktů zahrnuje i takové případy porušení právních povinností, které přesahují rámec zájmu na nerušeném chodu státní správy a územní samosprávy, a nejsou tedy nedodržením bezprostředního administrativního příkazu či zákazu.

²⁴ *Správní tresty* se přitom užívají tam, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti, správněprávní *sankce obnovující povahy* naproti tomu přichází v úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava právního stavu. Z pohledu cíle realizace správněprávních sankcí a jejich vztahu ke škodlivým následkům pak lze konstatovat, že zatímco správní tresty se zpravidla zaměřují na individuální a obecnou prevenci a nekladou si již za cíl splnění porušené právní povinnosti, druhá skupina správněprávních sankcí se naproti tomu zaměřuje především na odstranění škodlivých následků protiprávního jednání a nastolení stavu, který poruchovému ději předcházela a odpovídal právu.

²⁵ Tady potom není bez zajímavosti souhrnné pojmenování postihů, jak s nimi pracovaly předchozí zákonné úpravy. Právní úprava přestupků z roku 1950 hovořila o *trestech*, jejich právní úprava z roku 1961 hovořila o *opatřeních*, a bezprostředně předchozí právní úprava přestupků z r. 1990 hovořila o *sankcích*.

Je všeobecně známo, že to souvisí především s reflexí judikaturního vývoje evropského, a následně i vnitrostátního soudnictví ve spojení s vnímáním institutu trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. Úmluvy.²⁶ Předmětná právní úprava přitom vedle příslušné reflexe Evropské úmluvy dále, či ve spojení s tím, přirozeně reflektuje rovněž i související doporučení Rady Evropy, a to zejména doporučení č. R (91) 1 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správních sankcí, ale také 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 nutně vychází také z přirozeného požadavku garantování *základních práv a svobod* a respektování mezí 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.

Vzdor uvedeným skutečnostem a ve spojení s nimi i vzdor praktikistnímu sblížení pohledů na správně trestní delikty a na soudně trestní delikty, a dále ale také i na principy a pravidla pro jejich hodnocení a stíhání, nelze po mém soudu přehlížet, že mezi správním trestáním a soudním trestáním určité nesporné rozdíly byly a i nadále mnohé z nich jsou.

Úprava **odpovědnosti za přestupky** je nadále součástí předmětu úpravy správního práva jako celku, a potom i jeho účel musí být součástí účelu celého správního práva. A právě v tomto smyslu tak uplatňování této administrativní odpovědnosti, většinou (či prakticky dominantně) vztahované k porušení povinností ve veřejné správě, je samo svou povahou výkonem veřejné správy, a primárně také svým nezastupitelným dílem napomáhá či přispívá k řešení potřeb při jejím meritorním (tj. nesankčním) výkonu. Tomu koresponduje i skutečnost, že nová úprava odpovědnosti za přestupky je i v procesní části na-

²⁶ Ve spojení se samotnou evropskou soudní judikaturou je vcelku všeobecně za doslova „pilotní“ stran zjištění, zda vždy to které obvinění ze správního deliktu spadá pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, považováno známé rozhodnutí ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*. ESLP v rozsudku z r. 1976 v této věci zavedl, či nastavil, tzv. „Engelův test“. Evropský soud tady k posouzení otázky, zda (bylo) lze předmětné obvinění ze správního deliktu považovat za podřaditelné trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, stanovil jako kriteria tohoto posouzení *vnitrostátní kvalifikaci deliktu*, dále *povahu deliktu*, a také *povahu a stupeň přísnosti sankce*. Předmětem posouzení v dané věci byly obdobné disciplinární delikty (jmenovitě vojenské kázeňské delikty, spočívající v krátkodobém svévolném vzdalování se od posádky) celkem pěti osob, kde s ohledem na předmětná kriteria, zejména s přihlédnutím k délce, resp. přísnosti trestu, bylo v případě stěžovatele Engela a jednoho dalšího stěžovatele shledáno, že jejich potrestání nebylo podřaditelné trestní části čl. 6 Úmluvy, zatímco u zbývajících tří ano.

dále rovněž provázána se subsidiárním využitím aktuální úpravy **správního řízení**.²⁷

Naproti tomu *soudní právo trestní* je obecné ochranné právní odvětví, které poskytuje ochranu napříč veškerým spektrem právních vztahů, a je tak obrazně řečeno *rozstrojeno nad celým právním řádem*, a má také svůj zcela specifický procesní režim. Pohled na posláním správněprávní 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. A to musí v obou těchto režimech být v aplikační praxi také nesporně reflektováno.

Lze tedy shrnout, že pokud jde o pojmové vymezení přestupku, či přestupků, v nové právní úpravě odpovědnosti za ně, tato právní úprava za **přestupky** souhrnně označuje i dřívější tzv. jiné správní delikty, s výjimkou deliktů disciplinárních, a také deliktů pořádkových, přičemž celkově je tato úprava výrazněji orientována jako úprava **trestní**.

Uplatňování odpovědnosti za přestupky je přitom třeba i ve smyslu této nové právní úpravy vnímat jako svébytný a také specifický subsystem *trestání*. Jeho specifikem je, že slouží zájmům *ochrany výkonu veřejné správy*, přičemž samo o sobě je *současně taktéž výkonem veřejné správy*. Jádrem těchto rozdílů je, že *správa spravuje a soudy soudí*. Činnost správy je součástí *moci výkonné*, činnost soudů je součástí *moci soudní*.

Tím zároveň není dotčena skutečnost, že vzhledem k tomu, že takto nově koncipované *přestupky* většinou vykazují znaky spojované s institutem *trestního obvinění* ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, musí být rozhodnutí o nich **soudně přezkoumatelné**.

Nicméně současně platí, že v mnohém jsou, přes zřetelné sblížení pohledů na správní trestání a soudní trestání, oba tyto subsystemy trestání odlišné. Za daného stavu věci je potom otázkou, zda by při existenci stávajícího dostupného pojmového aparátu v teorii správního práva nebylo u *postihů za přestupky* adekvátnější místo o *trestání* hovořit o *uplatňování správněprávní odpovědnosti*. To i s ohledem na skutečnost, že veřejná správa, a to nejen v našich podmínkách, není primárně povolána k tomu, aby *trestala*.

²⁷ Správní řízení je pro postih v případě řízení o přestupcích ve své podstatě vhodné mj. již proto, že toto řízení je v porovnání s řízením trestním výrazně operativnější, rychlejší, a rovněž i hospodárnější. To vše z toho důvodu, že dané řízení není tolik formalizované, přičemž je úprava řízení o přestupcích nastavena tak, že (nižší) míra jeho formalizovanosti je pro potřeby daného řízení zcela dostačující.

Pakliže by další trend v modifikaci režimu uplatňování právní odpovědnosti za přestupky měl být veden záměrem ještě většího či jednoznačnějšího příklonu k úpravě soudního trestání, potom je otázkou, zda opravdu nenastolit diskusi o možnostech převedení tohoto režimu uplatňování odpovědnosti také do režimu trestání soudního typu, jak bylo nastíněno již v předchozí kapitole. Asi by v takové situaci byly úvahy tohoto zaměření poctivější.