

# Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi

TOMÁŠ KRET, JAN SCHEUER\*

## *Dealing with administrative offences with a reduced level of social harm*

**Summary:** *In this article, the authors focused on the practical application of general institutes that can be applied in the administrative offence proceedings when social harmfulness of the administrative offence is significantly reduced (even to a slight degree) due to the circumstances of the case. The article first briefly defines the nature of those institutes and then tries to analyse the administrative practice and formulate conclusions based on this analysis. The authors examined the administrative practice both from a more general perspective (based on the analysis of statistical materials) and from a specific perspective (based on the analysis of a sample of administrative decisions).*

**Keywords:** *admonition, social harmfulness, administrative punishment*

Obecný charakter řady skutkových podstat přestupků umožňuje, aby k jednoznačnému naplnění formálních znaků daného přestupku došlo ve kvalitativně zcela odlišných situacích. Ve standardních případech platí, že za přestupek má být pachateli uložen správní trest, jehož druh a výměra by měla být určena s přihlédnutím k (demonstrativním) kritériím uvedeným v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky<sup>1</sup> – mimo jiné k povaze a závažnosti přestupku, přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, osobním poměrům v případě fyzické osoby apod. Kritérium „povahy a závažnosti“ je blíže konkretizováno ustanovením § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky, zahrnuje mimo jiné význam dotčeného zájmu, význam a rozsah následku přestupku, způsob spáchání přestupku, okolnosti spáchání přestupku apod. Dle důvodové zprávy<sup>2</sup> k citovaným ustanovením je prostřednictvím vyhodnocování těchto demonstrativně uvedených okolností zjišťována *konkrétní*<sup>3</sup> míra společenské škodlivosti spáchaného přestupku. Jinými slovy

řečeno spočívá smysl právní úpravy v tom, aby v řízení o přestupku byly řádně zohledněny všechny individuální okolnosti konkrétního případu, včetně zohlednění (aktuálních) poměrů pachatele.<sup>4</sup> Jsou to právě ony individuální okolnosti daného případu, které mnohdy mohou vzbuzovat pochybnosti o tom, zda se pachatel spácháním přestupku vůbec dopustil jednání společensky škodlivého. Výsledná hodnota *konkrétní* společenské škodlivosti přestupku se totiž na pomyslné škále může pochopitelně pohybovat nejenom velmi vysoko, ale naopak i velmi nízko, přičemž zákon o odpovědnosti za přestupky s takovými situacemi počítá.

V tomto článku jsme se rozhodli zaměřit na instituty *obecně uplatnitelné* ve standardním řízení o přestupku, které jsou *primárně koncipované* k využití právě u případů s nízkou (či nepatrnou) mírou společenské škodlivosti. Konkrétně se zabýváme napomenutím (§ 45),<sup>5</sup> upuštěním od uložení správního trestu (§ 43,<sup>6</sup> v případě mladistvého pachatele

\* Tomáš Kret působí jako asistent soudce u Krajského soudu v Brně, e-mail: Tomas.kret@seznam.cz. Jan Scheuer působí jako interní doktorand na katedře správní vědy a správního práva a jako asistent soudkyně u Krajského soudu v Brně, e-mail: 370659@mail.muni.cz.

<sup>1</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

<sup>2</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Období 2013–2017. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>.

<sup>3</sup> K pojmu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha 2013, str. 198; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. Praha 2017, str. 62.

<sup>4</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha 2017, str. 240 a násl. Dále např. DRÁPAL, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*, 2019, č. 1, str. 8–10.

<sup>5</sup> „Při ukládání napomenutí správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání.“

<sup>6</sup> Možnost zakotvená v ustanovení § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se týká výlučně trestání souběhu přestupků. Dle odst. 2 lze „od uložení správního trestu též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.“

§ 59)<sup>7</sup> a mimořádným snížením výměry pokuty (§ 44).<sup>8</sup> V článku se již nevěnujeme podmíněnému upuštění od uložení správního trestu (§ 42) a narovnání (§ 87), jelikož jde o úzeji využitelné instituty navázané (zjednodušeně řečeno) na způsobení majetkové újmy. Domluvu (§ 91), ač jde o typický nástroj využitelný v případě přestupků s minimální mírou společenské škodlivosti,<sup>9</sup> ponecháváme také bez bližšího povšimnutí, jelikož je toliko neformálním vyřízením věci, týká se pouze projednání přestupku „na místě“, a o situacích vyřízených domluvou se nevedou ani žádné (veřejné) záznamy.<sup>10</sup>

Za cíl článku jsme si stanovili přiblížení praxe správních orgánů při aplikaci výše uvedených institutů. Takto stanovený cíl považujeme za vhodný, jelikož o aplikační praxi správních orgánů v této oblasti nebylo dosud publikováno, ostatně i obecně je samotná praxe správních orgánů (bez vazby na správní soudnictví) poměrně málo probádané téma. Z toho důvodu považujeme takto stanovený cíl i za přínosný, a to nejenom pro širokou odbornou veřejnost, ale i pro aplikační praxi, která v oblasti správního práva funguje v mnoha relativně „samostatných“ liniích. Prostřednictvím tohoto článku bychom chtěli postupy praxe zpřístupnit (a případně zhodnotit), aby z nich mohl čtenář (v ideálním případě) buď čerpat inspiraci, nebo na jejich základě korigovat své vlastní postupy.

Za účelem naplnění cíle jsme se v první části článku zabývali praxí správních orgánů z obecnějšího pohledu, a to na základě analýzy dostupných statistických materiálů (přehledů přestupků). Ve druhé části jsme podrobili zkoumání vzorek rozhodnutí vybraných správních orgánů, na jehož základě jsme se pokusili identifikovat nejčastější důvody pro uplatnění jednotlivých sledovaných institutů, zdůraznit pomyslné dělicí prvky mezi nimi, a rovněž ověřit, zda a jakým způsobem správní orgány hodnotí povahu a závažnost jednotlivých skutkových podstat v kontextu dalších okolností, které je třeba při rozhodování o přestupku zohlednit. Naše postupy jsou konkrétněji rozvedeny u jednotlivých částí.

## Stručně ke zkoumaným institutům

Jak bylo uvedeno výše, zkoumané instituty představují možná vyústění klasického přestupkového řízení, jehož předmětem je přestupek s (více či méně) sníženou mírou společenské škodlivosti.<sup>11</sup> Pokud bychom se je pokusili dle tohoto charakteru odstupňovat, tak *nejpřísnějším* opatřením dle nás bude *mimořádné snížení výměry pokuty*, jelikož v takovém případě stále dojde k uložení peněžitého trestu (minimálně ve výši jedné pětiny příslušné stanovené dolní hranice),<sup>12</sup> a tedy i k citelnému zásahu do právní sféry pachatele.

Rozlišení míry přísnosti (následků postihu) zbývajících dvou institutů už na první pohled tak zřejmé není, jelikož si jsou svojí povahou velmi blízké. Oba se vyznačují akcentem zejména na preventivní a výchovnou funkci, jelikož samy o sobě obecně nepředstavují pro právní sféru pachatele závažnější dopad. Oba tyto „výsledky“ jsou obdobné i v tom směru, že jsou případně evidované v evidenci přestupků.<sup>13</sup> Odlišnost se dle našeho názoru nabízí v tom směru, že při upuštění od potrestání by mělo být dostatečným v podstatě již *projednání před správním orgánem*, na jehož základě bude možné dospět k závěru, že na pachatele bylo působeno *dostatečně*, a není tedy důvodu pro uložení byť minimálního správního trestu.<sup>14</sup> Naproti tomu u napomenutí k uložení správního trestu *de iure* dochází (napomenutí *je* správní trest), přestože jedinou „povinností“ pro pachatele z toho vyplývající je fakticky uložené napomenutí *střpět*.<sup>15</sup> Napomenutí tedy považujeme za formálně přísnější institut, ve kterém je o to víc posílena zmíněná výchovná funkce správního řízení. V případě volby mezi těmito instituty by tedy správní orgán měl patřičně zhodnotit, zda měl příležitost na pachatele v řízení *preventivně, resp. výchovně působit* a zda tak učinil *dostatečně*.<sup>16</sup> V případě, že nikoliv, by dle našeho názoru bylo přílehavější využít institutu napomenutí, který pro tento účel poskytuje vhodný prostor (resp. jeho odůvodnění).

<sup>7</sup> „Jestliže lze vzhledem k povaze spáchaného přestupku a k dosavadnímu způsobu života mladistvého důvodně očekávat, že uložení omezujícího opatření zajistí jeho nápravu lépe než správní trest.“

<sup>8</sup> Prostor pro využití tohoto institutu se (fakultativně) otevírá obecně v případě, ve kterém lze „vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravu dosáhnout.“ Zákon dále uvádí několik situací, které lze označit za „modelové“, jelikož při jejich nastoupení lze pokutu mimořádně snížit bez dalšího (pokus přestupku, překročení mezi okolnostmi vylučujícími protiprávnost). Zároveň lze pokutu snížit v případě, ve kterém by byla „nepřiměřeně přísná vzhledem k poměrům pachatele“.

<sup>9</sup> Srov. JEMELKA, L. – VETĚŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha 2020, str. 750–751.

<sup>10</sup> Srov. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář*. Praha 2018. Komentář k § 91. Dostupné z ASPI.

<sup>11</sup> Samozřejmě za předpokladu, že jejich aplikace není vyloučena zvláštní právní úpravou.

<sup>12</sup> Srov. § 44 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>13</sup> Srov. § 16i odst. 2 písm. f) zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> Samozřejmě za současného splnění dalších zákonem stanovených náležitostí.

<sup>15</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 555. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Období 2013–2017. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>>.

<sup>16</sup> Úvaha by neměla být vyčerpána jen tím, zda bylo nařízeno ústní jednání, jelikož dle našeho názoru na pachatele může preventivně působit i samotné vedení řízení, v rámci kterého je skutek zjišťován a projednáván.

Uvedené úvaze by korespondovala i skutečnost, že napomenutí lze uložit příkazem, což u upuštění od uložení správního trestu možné není.<sup>17</sup>

## Analýza přehledů přestupků

Dle § 110 zákona o odpovědnosti za přestupky jsou ústřední orgány státní správy povinny každoročně<sup>18</sup> zpracovávat *přehledy přestupků* spáchaných na úseku, který spadá do jejich působnosti. Tyto přehledy, ač vedeny v různé míře podrobnosti, představují unikátní datový základ, který lze podrobit analýze. Naším prvotním záměrem, se kterým jsme k těmto přehledům přistoupili, bylo získat informace o tom, ve kterých případech (a zda vůbec) bývají námi zkoumané instituty aplikovány nejčastěji. Za tímto účelem jsme si vyhledali na webových stránkách 21 ústředních orgánů státní správy<sup>19</sup> přehledy přestupků za roky 2018 a 2019. Z jejich analýzy jsme jednak identifikovali pro naše účely potenciálně zajímavé subjekty (tj. subjekty, které zkoumané instituty aplikovaly ve významnějším počtu umožňujícím porovnání jejich praxe), které jsme dále oslovili s žádostí<sup>20</sup> o konkrétní rozhodnutí (k tomu podrobněji dále), jednak jsme si udělali přesnější představu o správním trestání „v číslech“. Pro nastínění ucelnějšího kontextu bychom chtěli čtenáře na následujících řádcích seznámit i s některými obecnějšími poznatky plynoucími z těchto přehledů přestupků.<sup>21</sup>

Z hlediska počtu *uložených pokut* patří mezi nejfrekventovanější úsek veřejné správy ten, který má v gesci Ministerstvo dopravy (případů uložení pokuty bylo v letech 2018 a 2019 v řádech milionů) a za ním následuje široká oblast spadající pod Ministerstvo vnitra (zde byl počet uložených pokut v řádech

statisíců). Není pak velkým překvapením, že tyto oblasti zároveň patří mezi ty, ve kterých bylo nejhojněji ukládáno i napomenutí. K ukládání napomenutí však docházelo v opačném poměru – zatímco za přestupky v oblasti náležející pod Ministerstvo vnitra bylo v letech 2018 a 2019 uloženo více než 65 tisíc napomenutí, tak za přestupky spadající pod Ministerstvo dopravy jich bylo cca 40 tisíc (z hlediska poměru bylo napomenutí v celé sféře spadající pod Ministerstvo vnitra za sledované období uloženo v cca 18 % případů, kdežto v oblasti patřící pod Ministerstvo dopravy jde o pouhé cca 1,5 %).

V oblasti spadající pod Ministerstvo dopravy byly jednoznačně nejčetnější pokutovanou skupinou přestupky dle zákona o silničním provozu,<sup>22</sup> přičemž absolutně nejvyšší počet pokut byl uložen za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k),<sup>23</sup> který je tzv. blanketní a „zbytkovou“ skutkovou podstatou. Překvapivější je zjištění, že za tento přestupek bylo na úseku dopravy nejčastěji uloženo napomenutí – zákonodárce totiž s účinností ode dne 1. 10. 2018 možnost uložení tohoto správního trestu u přestupků dle zákona o silničním provozu výslovně vyloučil,<sup>24</sup> přičemž doktrína uvádí, že to nebylo možné ani za účinnosti dřívějšího znění.<sup>25</sup> Přesto bylo v letech 2018 a 2019 uloženo napomenutí za tento přestupek v přibližně 38 tisících případech [obdobně překvapivé je i zjištění, že v případě většiny skutkových podstat přestupků dle tohoto zákona bylo využíváno rovněž upuštění od uložení správního trestu (ve stovkách případů), což zákonné úpravě také neodpovídá].<sup>26</sup>

V oblasti spadající pod Ministerstvo vnitra byly nejčastěji pokutovány přestupky dle zákona o některých přestupcích<sup>27</sup> a znatelnější zastoupení měly i přestupky dle zákona

<sup>17</sup> Srov. JEMELKA, L. – VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha 2020, str. 350.

<sup>18</sup> Počínaje rokem 2018.

<sup>19</sup> Číslo zahrnuje všechny ústřední správní orgány vyjma Úřadu vlády České republiky, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, Národní sportovní agentury, Českého telekomunikačního úřadu, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva pro místní rozvoj, Správy státních hmotných rezerv, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a Českého statistického úřadu. U těchto se evidenci přestupků nepodařilo dohledat, případně byla vedena ve formátu, který pro naše účely nebyl vypovídající.

<sup>20</sup> V režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Pro úplnost dodáváme, že jsme pracovali pouze s počty přestupků, které byly vyřízeny konstatováním viny pachatele, resp. do zde zmiňovaných celkových počtů přestupků tedy nezahnujeme odložené či zastavené věci apod.

<sup>22</sup> Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

<sup>23</sup> „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona.“

<sup>24</sup> Srov. § 125c odst. 9 zákona o silničním provozu ve znění novely č. 193/2018 Sb. Ustanovení bylo novelizováno na základě pozměňovacího návrhu, takže důvodová zpráva (ke sněmovnímu tisku č. 51, období od r. 2017) ke změně nic neuvádí, obdobně nic nevyplývá ani z diskuzí vedených při projednávání tohoto zákona na půdě Poslanecké sněmovny.

<sup>25</sup> BUŠTA, P. – KNĚŽINEK, J. *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha 2016. Komentář k § 125c odst. 5. Dostupné z ASPI. Odlišně, avšak nikoliv kategoricky srov. stanovisko Ministerstva vnitra *Napomenutí a pokuta podle zákona o silničním provozu, napomenutí a pokuta v případě recidivy, parkování na místech vyhrazených pro invalidy*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 13. 9. 2017. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-a-pravni-rozby-491080.aspx>>.

<sup>26</sup> Srov. § 125c odst. 9 zákona o silničním provozu (vč. předcházejícího znění).

<sup>27</sup> Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

o občanských průkazech.<sup>28</sup> Mezi konkrétní povinnosti, za jejichž porušení bylo na úseku Ministerstva vnitra nejčastěji ukládáno napomenutí, patří úmyslné narušení občanského soužití tak, že se pachatel vůči jinému dopustí jiného hrubého jednání,<sup>29</sup> dále porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje<sup>30</sup> (blanketní skutková podstata) a povinnost chránit občanský průkaz před ztrátou, odcizením, poškozením, zničením nebo zneužitím<sup>31</sup> (u této skutkové podstaty bylo i hojně upouštěno od potrestání – v cca 2 500 případech, což představuje cca 4 %).

Zajímavější poznatky ovšem skýtá srovnání poměru počtu napomenutí k celkovému počtu vyřizovaných přestupků. Z toho totiž vyplývá, že napomenutí bylo za naplnění znaků zbytkové skutkové podstaty dle zákona o silničním provozu uloženo pouze cca ve 2 % případů. Naopak porušení povinnosti chránit občanský průkaz je trestáno napomenutím ve 41 % případů<sup>32</sup> (k tomu lze dále přidat 4 % případů, v nichž bylo upuštěno od potrestání, tudíž jde téměř o polovinu případů). V případě přestupků týkajících se cestovního dokladu [povinnost chránit jej, zákaz neoprávněné změny údaje, povinnost ohlásit ztrátu (apod.) a povinnost odevzdat jej]<sup>33</sup> bylo napomenutí ve sledovaném období uloženo dokonce vícekrát než pokuta (cca 51 %). Další statisticky zajímavější poměry uložených napomenutí jsme našli u porušení zákazu kouřit na vymezených místech<sup>34</sup> (cca 13 %), u porušení povinnosti přihlásit dítě k zápisu k povinné školní docházce nebo povinnému předškolnímu vzdělávání, popř. jejich zanedbávání zákonným zástupcem<sup>35</sup> (cca 18 % případů), či u porušení povinnosti veřejného funkcionáře učinit prohlášení (o činnostech, majetku, příjmech a závazcích) v příslušné lhůtě<sup>36</sup> (cca 38 % případů).

Na základě provedené analýzy lze vyslovit několik hypotéz. Jednak se lze domnívat,

že tzv. zbytkové (blanketní) skutkové podstaty (resp. skutkové podstaty široce vymezené) jsou vzhledem k šíři svého rozsahu obecně spojeny s větším „rizikem“ dopadu i na jednání s nižší mírou společenské škodlivosti, oproti skutkovým podstatám upravujícím jednoznačněji vymezenou povinnost. Rovněž lze dovozovat, že skutkové podstaty přestupků, u nichž je poměr uložených napomenutí relativně vysoký (tj. častěji jsou naplněny jednáním s nízkou konkrétní společenskou škodlivostí), jsou vlastně samy o sobě vyjádřením nižší hodnoty *typové* společenské škodlivosti.

Pro úplnost dodáváme, že z přehledů přestupků vyplynulo, že v praxi je využíváno i mimořádné snížení výměry pokuty a upuštění od uložení správního trestu, nicméně oproti napomenutí je jejich výskyt spíše ojedinělý. Uvedme alespoň, že k mimořádnému snížení výměry pokuty docházelo nejčastěji za spáchání přestupků dle zákona o silničním provozu,<sup>37</sup> což lze vysvětlit tím, že *všechny* tyto přestupky mají stanovenou dolní hranici pokuty. K upuštění od potrestání nejčastěji docházelo v reakci na přestupky dle zákona o občanských průkazech.<sup>38</sup>

Není též bez zajímavosti, že dle přehledu přestupků k mimořádnému snížení pokuty docházelo jak v případě poměrně vysoké spodní hranice pokuty (50 000 Kč),<sup>39</sup> což není tak překvapivé, ale i v případě spodní hranice poměrně nízké (1 000 Kč).<sup>40</sup> Zároveň jsme narazili na několik skutkových podstat, u nichž byl tento institut aplikován, aniž by byla spodní hranice pokuty v daných případech zákonem stanovena.<sup>41</sup> Nelze samozřejmě vyloučit, že to může být způsobeno nedůslednou evidencí ze strany správních orgánů.

## Analýza vzorku správní praxe

Naším záměrem bylo opatřit si reprezentativní vzorek rozhodnutí správních orgánů,

<sup>28</sup> Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o občanských průkazech“).

<sup>29</sup> Přestupek dle § 7 odst. 1 písm. c) bod 4. zákona o některých přestupcích.

<sup>30</sup> Přestupek dle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích.

<sup>31</sup> Přestupek dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o občanských průkazech.

<sup>32</sup> Naopak za porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje bylo napomenutí ukládáno pouze ve 14 % případů.

<sup>33</sup> Přestupky dle § 34a odst. 1 písm. a), b) až e) zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cestovních dokladech“).

<sup>34</sup> Přestupek dle § 35 odst. 1 písm. e) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Přestupky dle § 182a odst. 1 písm. a) bod 1 až 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ač jde o tři zákonná ustanovení a v přehledu přestupků jsou uváděny zvlášť, tak poměry byly u všech obdobné, tudíž je uvádíme jako jednu skupinu.

<sup>36</sup> Přestupek dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

<sup>37</sup> Nejčastěji v případě „zbytkové“ skutkové podstaty § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

<sup>38</sup> Nejčastěji za porušení povinnosti chránit občanský průkaz a cestovní doklad (jde o dvě skutkové podstaty).

<sup>39</sup> Přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (8 případů v roce 2018).

<sup>40</sup> Přestupek dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o střetu zájmů (48 případů v roce 2019).

<sup>41</sup> Např. § 59 odst. 1 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů (4 případy v roce 2018); § 135p odst. 1 zákona č. 353/2003, o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (3 případy v roce 2019); § 8 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích (3 případy v roce 2018); § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (1 případ v roce 2018).

v nichž byly výše uvedené instituty využity. Z přehledu přestupků jsme byli schopni zjistit, ve kterých oblastech byly (i minimálně) využívány, nicméně jsme si byli zároveň vědomi toho, že ve většině případů ústřední orgán státní správy příslušnými rozhodnutími nebude disponovat.<sup>42</sup> Z toho důvodu jsme se zaměřili na rozhodnutí vybraných ústředních správních úřadů,<sup>43</sup> které jsou (obecně) přímo příslušné k projednávání evidovaných přestupků. Již v této fázi se nám podařilo získat pro naše účely dostačující vzorek (66 rozhodnutí). Opatření rozhodnutí od dalších správních orgánů (oslovili jsme nejprve 4 magistráty statutárních měst) se ukázalo jako potenciálně velmi nákladné,<sup>44</sup> proto jsme od dalšího důsledného doplňování vzorku rozhodnutí upustili a zařadili jsme pouze ta, která nám byla poskytnuta bezplatně.<sup>45</sup> Pro možnost orientačního srovnání argumentace jsme nadto od dvou správních orgánů<sup>46</sup> opatřili rovněž celkem 30 rozhodnutí, kterými byla za stejný přestupek v jiném řízení uložena naopak pokuta.

Analýza tedy rozhodně není komplexní, jelikož nezahrnuje veškerou praxi správních orgánů v oblasti správního trestání, nicméně máme za to, že i v tomto pilotním rozsahu nabízí zajímavý vhled, a některá z ní plynoucí zjištění jsou hypoteticky zobecnitelná (a následně i ověřitelná/vyvratitelná).

Jedním z prvních závěrů, který jsme byli schopni učinit (a kterého jsme se od počátku obávali), je to, že správní orgány v některých případech nevěnují odůvodnění rozhodnutí v případě napomenutí nebo upuštění od uložení správního trestu patřičnou pozornost.

K tomu může patrně svádět nepravděpodobnost dalšího přezkumu jejich rozhodnutí (pachatel důkazně podloženého přestupku bude mít nejspíše minimální motivaci proti takovému vyústění řízení dále brojit). Toto konstatování činíme na základě opakovaného utvrzení rozhodovací praxí RRTV – narazili jsme nejenom na řadu případů, v nichž důvody pro (ne)uložení správního trestu nebyly krom obecné citace zákonného ustanovení vůbec uvedeny,<sup>47</sup> ale rovněž na případy, ve kterých uvedené shrnutí skutkového děje neodpovídalo následné argumentaci odůvodňující využití institutu napomenutí (např. přihlídnutí k přístupu pachatele, ačkoliv pachatel nespolutracoval, resp. s právním posouzením věci nesouhlasil apod.).<sup>48</sup>

Netřeba zdůrazňovat, že informace o tom, jakým způsobem správní orgán hodnotí konkrétní okolnosti věci a proč, je standardním požadavkem na odůvodnění.<sup>49</sup> Nutnost domýšlet tyto úvahy na základě zbytku odůvodnění tomtuto požadavku nedopovídá, nadto to často ani není dobře možné (např. při výskytu protichůdně působících okolností).<sup>50</sup> Naopak v rozhodnutích, kterými tento správní orgán ukládal pokutu, je zdůvodnění druhu a výše správního trestu věnována nesrovnatelně větší pozornost, která již odpovídá standardním požadavkům na odůvodnění.

Výše uvedená praxe není dle našeho názoru vhodná nejenom z hlediska přezkoumatelnosti takových rozhodnutí, ale ani z hlediska posilování důvěry v řádný výkon veřejné správy. Přesvědčivost konkrétního rozhodnutí se odvíjí zejména od pečlivosti, s jakou je adresátu veřejné správy příslušný postup

<sup>42</sup> Vzhledem k tomu, že o příslušných přestupcích rozhodují (v prvním i druhém stupni) odlišné správní orgány – nejčastěji obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad.

<sup>43</sup> Český báňský úřad (ČBÚ), Energetický regulační úřad (ERÚ), Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV), Úřad pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ), Národní bezpečnostní úřad (NBÚ). Dodejme, že dobře dostupná rozhodovací činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro nás nebyla relevantní, jelikož napomenutí (i upuštění od uložení správního trestu) je vyloučeno ustanovením § 270 odst. 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, čemuž odpovídají i data obsažená v příslušném přehledu přestupků.

<sup>44</sup> Ve většině případů bylo samotné vyhledávání informací (tj. zjištění, zda správní orgán námi požadovanými informacemi disponuje) podmíněno úhradou peněžité částky, popř. bylo zpoplatněno poskytnutí vyhledaných rozhodnutí.

<sup>45</sup> Poděkování patří Magistrátu města Ostravy, který informace poskytl bezplatně (šlo o 13 napomenutí a 21 pokut dle 9 různých zákonů).

<sup>46</sup> Šlo o RRTV a Magistrát města Ostravy.

<sup>47</sup> Např. rozhodnutí RRTV čj. RRTV/62/2019-loj; čj. RRTV/5109/2019-had; čj. RRTV/5108/2019-had; čj. RRTV/5106/2019-had; čj. RRTV/1918/2019-loj; (není zřejmé, jestli přihlíželi spíše k tomu, že působí zejména v zahraničí, nebo jak hodnotili, že bylo zjištěno 181 repríz).

<sup>48</sup> Např. v rozhodnutí čj. RRTV/2592/2019-loj je u porušení licenčních podmínek vzato v potaz, že je pachatelka měla změnit, což je zcela nově se objevující informace bez jakéhokoliv bližšího zdůvodnění. V rozhodnutí čj. RRTV/13032/2018-had účastník v rámci vyjádření toliko navrhl, aby bylo řízení zastaveno, neboť jím zadaná reklama byla v souladu se zákonem (což podložil zevrubnou argumentací). Rada s jeho posouzením nesouhlasila, v závěru odůvodnění přesto uvedla, že „již s ohledem na přístup účastníka je v daném případě postačující napomenutí“. Z uvedeného tak není zřejmé, zda je samo nesouhlasné vyjádření bráno jako polehčující okolnost. V rozhodnutí čj. RRTV 18011/2017-rud pachatel po zahájení řízení přijal opatření k nápravě vadného stavu, Radě nicméně lživě tvrdil, že (jím posléze napravený) vadný stav nikdy nenastal a skutkový stav, ze kterého Rada při zahájení řízení vycházela, byl zjištěn špatně. Rada přesto tuto (dle našeho názoru nepřítěžující) okolnost bez dalšího přešla a pachateli uložila napomenutí s tím, že „účastník do jisté míry uznal své pochybení, rozhodl se sám ihned po zahájení řízení přijmout potřebná opatření k nápravě a jednalo se o jeho první takové porušení zákona“.

<sup>49</sup> Srov. § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z judikatury např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2016, čj. 2 As 161/2016-52, v němž je opakován závěr, že zdůvodnění sankce nemá připouštět rozumné pochybnosti o tom, že odpovídá okolnostem daného případu. K nedostatečnosti obecných formulací např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 7 As 149/2014-36.

<sup>50</sup> Např. v rozhodnutí RRTV čj. RRTV/437/2020-had (šlo o nezákonnou reklamu na hazardní hru) šlo o situaci, kdy pachatel působil výhradně na trhu v zahraničí, ale dopustil se rozsáhlé nezákonné reklamy na území České republiky (181 odvysíláních repríz). Obě okolnosti jistě mají odlišný vliv na úvahu o příslušném správním trestu, nicméně v odůvodnění je pouze v obecné rovině uvedeno, že v „daném případě není shledán důvod pro uložení peněžité sankce a je důvodné vydat obviněnému napomenutí, neboť uvedeným postupem bude dosaženo požadavku v oblasti správního trestání v podobě generální prevence, která objasní určité zásady a postoje v případě postihu reklamy vysílané prostřednictvím televizních programů šířených na území vícero zemí s rozdílnými právními předpisy“.

vysvětlen, což platí při upuštění od uložení správního trestu či ukládání napomenutí stejně, jako v případě jakéhokoliv jiného správního rozhodnutí. Nadto se domníváme, že zcela nepředstavitelný není ani následný (odvolací či soudní) přezkum těchto („vyhovujících“) rozhodnutí, o čemž jsme se ostatně sami přesvědčili.<sup>51</sup> Musíme však zdůraznit, že tato praxe není všudypřítomným trendem, v naší analýze šlo spíše o výjimku. Narazili jsme naopak i na správní orgány, které i tento typ rozhodnutí zdůvodňují s maximální precizností.<sup>52</sup>

Ojediněle jsme narazili na případy, kdy došlo k uložení napomenutí společně s pokutou. Ukládání obou těchto správních trestů vedle sebe se přitom protíví jejich obecnému účelu, jelikož výchovná „síla“ napomenutí tkví právě v tom, že uložení pokuty pachateli pouze do budoucna „pohrozí“. Pokud už je na pachatele působeno represivně (uložení pokuty), tak současné výlučně výchovné působení (uložení napomenutí) postrádá smyslu. To jsou ostatně důvody, pro které je kumulace těchto správních trestů zákonem přímo vyloučena.<sup>53</sup> K porušení tohoto ustanovení došlo vždy v případě souběhu přestupků a za současného opominutí pravidel pro ukládání správních trestů za více přestupků<sup>54</sup> – zřejmě to byl ten důvod, který vedl k nesprávné kumulaci správních trestů. Jinými slovy řečeno, správní orgán v jednotlivých výrocích popsal několik přestupků a ve zvláštních výrocích za každý z nich ukládal „samostatně“ správní trest.<sup>55</sup> Ač se může jednat o vady nemající vliv na zákonnost rozhodnutí,<sup>56</sup> tak jde o postup, který by dle nás měl být do budoucna korigován.

V několika případech jsme se setkali s tím, že správní orgán uložil napomenutí s konstatováním, že mu ani není známo, že by se

pachatel svým jednáním dopustil společensky škodlivého činu. V obou případech<sup>57</sup> šlo o pozdní oznámení změn souvisejících s živností (v jednom případě o dva dny, ve druhém o více než dva měsíce, nicméně v souvislosti s nastupující pandemií koronaviru). Předně uvádíme, že užitou formulaci nepovažujeme za přílehlavou, jelikož přestupkem je jednání protiprávní a *společensky škodlivé*.<sup>58</sup> Pokud tedy správní orgán shledává odpovědnost za přestupek a současně zpochybní existenci společenské škodlivosti, tak se dle názoru autorů vystavuje riziku vnitřní rozpornosti odůvodnění. Pro obdobné případy by bylo odpovídající spíše konstatování, že společenská škodlivost pachatelova jednání byla zcela nepatrná či mizivá (ovšem nikoliv absentující).<sup>59</sup>

Za nejčastější okolnost, která je při aplikaci zkoumaných institutů zohledňována, resp. za klíčový parametr „závažnosti“ zohledňovaný správními orgány, bychom označili intenzitu *následku*.<sup>60</sup> Správní orgány pravidelně zdůvodňují zvolený mírnější postup právě s ohledem na to, že v daném konkrétním případě došlo k dotčení jimi chráněného veřejného zájmu v minimální míře.<sup>61</sup> K tomu dodejme, že správní právo trestní je typické tím, že velký podíl přestupků tvoří tzv. přestupky ohrožovací<sup>62</sup> (zejména různé administrativní povinnosti – oznamovací povinnosti, evidenční apod.), náš vzorek tomu ostatně zcela odpovídá. U poruchových přestupků je logické, že konkrétní rozsah poruchy (např. výše škody) bude pro určení míry společenské škodlivosti významným faktorem. Bude-li minimální, jeví se aplikace mírnějších řešení jako vhodná. Ohrožovací přestupky můžeme oproti nim obecně považovat za typově méně společensky škodlivé, lze proto kvitovat, že jsou v případě „pouhého“ (z hlediska skutkové

<sup>51</sup> Například na úseku ochrany osobních údajů jsme narazili na dva příkazy, které byly zrušeny na základě podaného odporu, přestože jimi bylo ukládáno napomenutí (srov. UOOU-01154/18-7, UOOU-01129/19-16) – v jednom případě byl zpochybňován samotný základ odpovědnosti za přestupek, ve druhém byl zpochybněn pouze jeden ze skutků. Svědčí to o tom, že i v případě uložení napomenutí mohou mít pachatelé motivaci dosáhnout příznivějšího výsledku.

<sup>52</sup> Jako vzorový příklad můžeme uvést Energetický regulační úřad, jehož rozhodnutí (06425-10/2018-ERU, 04412-6/2019-ERU, 00960-7/2018-ERU) byla vždy strukturována na několik částí (mimo jiné právní posouzení skutku; formální a materiální stránka přestupku; odpovědnost za přestupek; uložení správního trestu), ve kterých byly příslušné otázky pečlivě zdůvodňovány.

<sup>53</sup> Ustanovení § 36 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>54</sup> Ustanovení § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>55</sup> Šlo o rozhodnutí Českého báňského úřadu čj. SBS 35011/2018/ČBÚ-22/6 a čj. SBS 05605/2018/ČBÚ-22/5.

<sup>56</sup> Resp. jde o vady „formální“. Pokuta by správně byla uložena jedna, nicméně ve stejné úhrnné výši. Napomenutí by správně uloženo být nemělo, je však otázkou, zda jeho uložení společně s pokutou vůbec došlo k nějakému intenzivnějšímu zásahu do právní sféry pachatele oproti uložení samostatné pokuty (domníváme se, že spíše nikoliv).

<sup>57</sup> Rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, čj. SMO/275458/20/ŽÚ/WAR a čj. SMO/111226/18/ŽÚ/BUX.

<sup>58</sup> Srov. § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>59</sup> Variantu spočívající v závěru o absenci společenské škodlivosti za současného naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku nepovažujeme za různých důvodů za správnou. Srov. SCHEUER, J. Materiální znak veřejnoprávních deliktů. *Správní právo*, 2015, č. 6, str. 336 a násl. Jedná se nicméně o názor, který odborná veřejnost obecně nesdílí (srov. MATES, P. – ŠEMÍK, K. Společenská škodlivost jako znak přestupku. *Bulletin advokacie*, 2021, č. 4, str. 31), ačkoliv kritika současného vnímání funkce materiálního znaku přestupku není zcela ojedinělá (srov. KLAPAL, V. Vybrané problematiky nové právní úpravy přestupkového práva. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 7–8, str. 164).

<sup>60</sup> K pojmu vizte PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, str. 259–260. MATES et al., *Základy správního práva trestního*, str. 85–86.

<sup>61</sup> A to i v poměrně citlivých věcech. Např. když pachatel trestného činu pohlavního zneužívání sdělil spolužákům údaje o oběti a její rodině, bylo zohledňováno, že se osobní údaje týkaly pouze úzce omezeného kruhu osob – rozhodnutí UOOU čj. UOOU-05764/18-10.

<sup>62</sup> K pojmu vizte PRÁŠKOVÁ, *Základy odpovědnosti za správní delikty*, str. 260.

podstaty dostačujícího) ohrožení volena mírnější řešení, reflektující, že chráněný zájem nebyl ve skutečnosti porušen, případně pouze minimálně.<sup>63</sup>

Další stěžejní důvody (často však v kombinaci s výše uvedeným) spočívají v přestupkové minulosti pachatele (resp. její absenci) a v chování pachatele po spáchání přestupku. Správní orgány nejčastěji pozitivně přihlednou k postoji pachatele k přestupku (uznání pochybení, účinná lítost) a k jeho spolupráci v rámci správního řízení; zohledňují také, že pachatel svou povinnost splnil dodatečně,<sup>64</sup> resp. že přijal opatření k nápravě vadného stavu (obstatal chybějící povolení,<sup>65</sup> upustil od vysílání vadné reklamy,<sup>66</sup> případně upravil její formu<sup>67</sup> apod.). Ačkoliv to nemusí být na první pohled zjevné, tak i tyto *ex post* vzniklé skutečnosti fakticky vypovídají o společenské škodlivosti jednání *v době jeho spáchání*, jelikož poskytují ucelenější obraz o charakteristikách osoby pachatele.

Z dalších důvodů zmíníme ještě (aktuální) majetkové poměry pachatele přestupku. V několika případech jsme se setkali s tím, že pachateli bylo uloženo napomenutí, jelikož se nachází v nepříznivé finanční situaci.<sup>68</sup> Ač vždy závisí na pečlivém vyhodnocení specifik konkrétní věci, tak dáváme na zvážení následující úvahu. V obecné rovině se totiž domníváme, že (nedostatečné) majetkové poměry by neměly sloužit jako argument vedoucí k uložení napomenutí, resp. taková argumentace nepůsobí systematicky. Majetkové poměry je nutno zohledňovat proto, aby nedošlo k uložení nepřipustné likvidační pokuty (případně aby pokuta byla adekvátní),<sup>69</sup> jejich hodnocení by tedy mělo mít místo pouze v případě jejího ukládání. Jinými slovy řečeno, správní orgán by si měl v rámci úvahy o druhu správního trestu nejprve ujasnit, zda

je v daném případě dostačující uložení „výchovního“ napomenutí, nebo zda je namíste uložení pokuty. V prvním případě je hodnocení majetkových poměrů pachatele nadbytečné, ve druhém případě dle nás mohou být majetkové poměry důvodem, proč uložit pokutu nízkou, symbolickou, popřípadě od jejího uložení upustit zcela.<sup>70</sup>

Pro úplnost nutno dodat, že případy, ve kterých bylo místo uložení napomenutí upuštěno od potrestání, byly často doprovázeny výše uvedenými okolnostmi, přičemž alespoň jedna z nich se ve většině případů blížila svému pomyslnému maximu,<sup>71</sup> případně bylo zjevné, že k porušení zákonné normy došlo zcela neúmyslně a bez reálné možnosti se mu vyvarovat (například v důsledku poruchy technického zařízení<sup>72</sup> nebo selháním třetí osoby, která měla pro pachatele zákonnou povinnost zajišťovat;<sup>73</sup> je však třeba připomenout, že naprostá většina námi obstaraných rozhodnutí zakončených upuštěním od potrestání pochází z praxe RRTV, přičemž z odůvodnění těchto rozhodnutí jsou přesné důvody pro upuštění málokdy plně seznatelné).

## Závěr

V článku jsme se zabývali zkoumáním vzorku správní praxe při „potírání“ nepatrně společensky škodlivých přestupků. Příslušná zjištění jsou strukturována ve dvou částech, přičemž v první části jsme vycházeli z dostupných statistických materiálů a ve druhé jsme podrobili analýze získaná rozhodnutí od vybraných správních orgánů (zejm. šlo o ústřední orgány státní správy).

Náš záměr nebyl veden snahou o detailní rozbor všech podob správní praxe, spíše nám šlo o pokus o pilotní výzkumný text na toto téma. I přes úzké zaměření našeho vzorku se

<sup>63</sup> Např. rozhodnutí ÚOOÚ, čj. UOOU-01154/18-3 (zveřejnění údajů žáků v rámci metodického materiálu, přičemž zákonní zástupci potvrdili, že jim nevznikla žádná újma, popř. o zveřejnění ani nevěděli); čj. UOOU-04071/18-5 (krátkodobá ztráta smluv s údaji klientů); rozhodnutí NBÚ čj. 6063/2018-NBÚ/80 (v době neplatnosti osvědčení nebyl realizován žádný kontakt s utajovanými skutečnostmi). Napomenutí není vyloučeno ani v případě způsobené škody, srov. rozhodnutí ERÚ čj. 06425-10/2018-ERU.

<sup>64</sup> Např. rozhodnutí RRTV čj. RRTV/9125/2019, čj. RRTV/9405/2019-rud., v nichž pachatel žádané materiály dodatečně doručil.

<sup>65</sup> Např. rozhodnutí Magistrátu města Ostravy čj. SMO/599587/20/ZÚ/BIJ – v tomto případě však byla uložena pokuta při spodní hranici zákonné sazby.

<sup>66</sup> Např. rozhodnutí RRTV čj. RRTV/18030/2017-rud.

<sup>67</sup> Např. rozhodnutí RRTV čj. RRTV/15451/2018-rud.

<sup>68</sup> Rozhodnutí NBÚ čj. 4224/2019-NBÚ/80 a zejm. rozhodnutí ÚOOÚ čj. UOOU-07859/17-14.

<sup>69</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2010, čj. 5 As 3/2010-63.

<sup>70</sup> Takový (dle našeho názoru vhodnější) postup v rozhodnutí ERÚ čj. 00960-7/2018-ERU. Srov. DRÁPAL, J. Vztah výše pokuty a majetku pachatele (zejména) ve správním právu. *Správní právo*, 2019, č. 1, str. 14.

<sup>71</sup> Např. rozhodnutí ERÚ čj. 00960-7/2018-ERU. V tomto případě pachatel při výkonu podnikání během prací na místní kanalizaci z nedbalosti poškodil energetické zařízení. Od správního trestu bylo nicméně upuštěno s tím, že pachatel (který ihned po události nahradil veškerou škodu) již vzhledem ke svému věku přestal podnikat a fakticky se tak přestupku nebude moci dopustit znovu; nadto se nacházel v obzvlášť nepříznivé majetkové a sociální situaci.

<sup>72</sup> Např. v rozhodnutí RRTV čj. 5286/2018-loj pachatel odvyšlal reklamu na doplněk podporující sexuální výkonnost před 22. hodinou. Rada však kvitovala vysvětlení účastníka, že k zařazení reklamy do vysílání došlo pochybením technického zařízení.

<sup>73</sup> Např. v rozhodnutí RRTV čj. RRTV/6835/2018-loj pachatel nemohl na výzvu předložit záznamy svého vysílání, neboť servisní společnost, která pro něj záznamy měla uchovávat, tak neučinila. Pochybení na straně třetí osoby však nebylo dostatečným důvodem pro upuštění od potrestání zdaleka ve všech případech – např. v rozhodnutí RRTV čj. RRTV/5991/2018-had měly různé mediální agentury doplnit do reklamy pachatele (zadavatele) oznámení, že propagovaný produkt je doplňkem stravy. Jedna z agentur tak nicméně neučinila a „vadná“ reklama byla odvysílána několikrát (sic!) v rámci jednoho měsíce. RRTV uzavřela, že s ohledem na dobu, po kterou docházelo k porušování zákona, nelze hovořit o liberaci pachatele, načež mu bez dalšího uložila napomenutí.

domníváme, že se nám jeho prostřednictvím podařilo odhalit některé zajímavosti – např. jsme zjistili, které skutkové podstaty lze v kontextu praxe jejich trestání považovat za (typově) méně společensky škodlivé, narazili jsme i na indicie nezákonné praxe (pokud nejde o nedůslednou evidenci) apod. Rovněž jsme prověřili postup, jakým je od správních orgánů bez větších obtíží možné vyžádat relevantní vzorek jejich praxe, vztahující se k aplikaci námi zkoumaných institutů. Jeho analýza potvrdila výzkumný potenciál, který tato oblast skýtá. V neposlední řadě tak tento text snad může posloužit i jako inspirace k dalšímu bádání.

Obecně lze závěrem též konstatovat, že se na základě našeho vzorku ukázalo jako prakticky nemožné nalézt v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nějaké hlubší systematické rozdíly mezi situacemi, ve kterých bylo ukládáno napomenutí (popř. bylo upuštěno od uložení správního trestu), a mezi těmi, ve kterých byla ukládána nízká (minimální) pokuta. V některých případech sice bylo možné ze shrnutí skutkového stavu „vycítit“, že k upuštění od potrestání docházelo v typově méně závažných případech, nicméně tomu tak nebylo zdaleka vždy. S ohledem na to, že v námi obdržovaných rozhodnutích se správní

orgány bližšímu zdůvodňování volby mezi zkoumanými instituty prakticky nevěnovaly, nebylo v rámci tohoto textu možné dospět k žádným zobecnitelným kritériím. Nabízí se tedy závěr, že správní orgány si sice jsou vědomy existence (byť minimálních) rozdílů mezi zkoumanými instituty, nicméně mezi nimi panuje nejistota, jak je přesvědčivě odlišit. Máme za to, že námi zkoumané instituty najdou své uplatnění v rozdílných situacích a úvaha, proč bude v daném případě uložena nízká pokuta, uloženo napomenutí nebo zcela upuštěno od potrestání, by proto měla být dle konkrétních okolností dané věci odlišitelná. Zobecnitelná podoba těchto kritérií by se v zásadě měla projevit při mnohem důkladnějším rozboru ustálené správní praxe příslušného správního orgánu, vzhledem k jejímu normativnímu působení.<sup>74</sup> Podotkneme, že správní orgány ostatně v některých případech svou správní praxi argumentovaly<sup>75</sup> – nutno však dodat, že šlo o nekonkrétní odkazy. Ostatně právě z výše uvedených důvodů je pro nás správní praxe zajímavá, což bylo i důvodem vzniku tohoto článku, kterému se snad podařilo některé její konkrétnější podoby ozřejmit.

<sup>74</sup> Srov. ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. K legitimnímu očekávání rovněž např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, čj. 4 As 86/2016-38.

<sup>75</sup> Uvedeno např., že upuštění od potrestání s ohledem na praxi správního orgánu nepřipadá v úvahu (rozhodnutí ERÚ čj. 06425-10/2018-ERU) nebo uvedeno, že přijaté řešení je obdobné jako v podobných či stejných případech (rozhodnutí NBÚ čj. 6063/2018-NBÚ/80).

## Z knižních novinek Wolters Kluwer doporučujeme



### Prodlení s plněním peněžitého dluhu a jeho následky

**Alena Bányoová**

Publikace se zabývá tématem **prodlení s plněním peněžitého dluhu a jeho následky**, jež je tématem živým a aktuálním. Jde o jev, s nímž se ve svém životě setkal snad každý a jehož právní dopad do majetkové sféry dlužníka může být v řadě případů fatální.

Autorka zaměřila publikaci především prakticky, kdy využila bohatých teoretických znalostí podpořených výbornou znalostí právní praxe. Snaží se hledat odpovědi na praktické otázky spojené s prodlením a jeho důsledky. Výklad jednotlivých institutů (**prodlení, úrok z prodlení, smluvní pokuta** atd.) bohatě doplňuje **rozborem judikatury** i jejím kritickým hodnocením s cílem určit, která judikatura k předchozí úpravě je použitelná i dnes, popř. jaká jsou úskalí při její aplikaci. Komplexnost výkladu dotváří i exkurz do veřejnoprávních předpisů, které rovněž úrok z prodlení jako sankci upravují.

tura k předchozí úpravě je použitelná i dnes, popř. jaká jsou úskalí při její aplikaci. Komplexnost výkladu dotváří i exkurz do veřejnoprávních předpisů, které rovněž úrok z prodlení jako sankci upravují.

Kompletní nabídka knih s možností pohodlného nákupu na [obchod.wolterskluwer.cz](http://obchod.wolterskluwer.cz).