

Ukládání sankcí v přestupkovém řízení

Bc. Roman Hrstka

Diplomová práce
2011

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Roman HRSTKA**
Osobní číslo: **M09774**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Ukládání sankcí v přestupkovém řízení**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Definujte základní principy ukládání sankcí.
- Popište proces a kritéria při rozhodování o ukládání sankcí v přestupkovém řízení.

II. Praktická část

- Analyzujte funkce a účinky ukládaných sankcí.
- Na základě získaných poznatků zhodnoťte současnou právní úpravu ukládání sankcí.

Závěr

Rozsah diplomové práce: **cca 70**
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

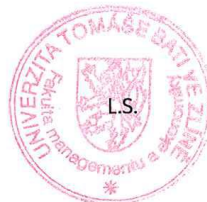
Seznam odborné literatury:

- [1] MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7179-806-4.
[2] PODHRÁZKÝ, M., LAVICKÝ, P., ŽONDROVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2006. 824 s. ISBN 80-7357-200-1.
[3] PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopl. a akt. vyd. Brno: Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
[4] VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání diplomové práce: **28. března 2011**
Termín odevzdání diplomové práce: **2. května 2011**

Ve Zlíně dne 28. března 2011

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
 - bez omezení;
 - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlédnutí veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezahrnuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené zájemcem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 2.5.2011



⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jim dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídně k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Tato diplomová práce pojednává o ukládání sankcí v přestupkovém řízení. V teoretické části práce jsou charakterizovány jednak základní pojmy a obecné principy správního trestání a dále kritéria a zásady uplatňované při ukládání sankcí v přestupkovém řízení. Jsou popsány jednotlivé druhy sankcí podle zákona o přestupcích, kterými jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Praktická část práce obsahuje statistiku přestupků projednaných odborem dopravy Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm. Hlavním cílem diplomové práce je především posouzení, zda současná právní úprava ukládání sankcí za přestupky v dopravě dostatečně splňuje zájem společnosti a účelně a vyváženě působí na adresáty ukládaných sankcí. Je proveden rozbor přestupků projednávaných odborem dopravy, resp. některých problematických skutkových podstat a jsou popsány a analyzovány funkce ukládaných sankcí v souvislosti s jejich účinky a dopady na pachatele přestupků.

Klíčová slova: přestupek, sankce, pokuta, zákaz činnosti, funkce sankcí, skutková podstata.

ABSTRACT

This diploma thesis deals with the imposing of sanctions according to the transgression proceedings. In the theoretical part are characterized by both basic concepts and general principles of administrative punishment and the criteria and principles applied in imposing sanctions proceedings. They described the different types of sanctions according to law on transgressions, which are a monition, penalty, prohibition of activities and forfeiture. The practical part of work contains transgression statistic discussed by the traffic department of Municipal Office in Rožnov pod Radhoštěm. The main aim of the diploma thesis is mainly to assess if current legislation imposing penalties for traffic offenses sufficiently meets the interest of balanced and effective and has imposed sanctions on recipients. It is analyzed transgressions discussed by the traffic department or some problematic facts of the case and is described and analyzed the function of sanctions imposed in connection with their effects and impacts upon offender of transgressions.

Keywords: transgression, sanction, penalty, prohibition of activities, function of sanctions, facts of the case.

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí mé práce JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za cenné rady a podněty, které mi ochotně poskytla a kterými přispěla k vypracování této diplomové práce. Dále bych chtěl poděkovat své rodině za vytvoření podmínek ke studiu, za jejich trpělivost, toleranci a také patřičnou podporu.

„Největším lákadlem ke špatným skutkům je naděje na beztrestnost.“

Cicero Marcus Tullius

OBSAH

ÚVOD	10
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÍCH POJMŮ A PRINCIPŮ	13
1.1 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ.....	13
1.2 PŘESTUPEK A KVALIFIKACE PROTIPRÁVNÍHO JEDNÁNÍ.....	14
1.3 ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPEK.....	16
1.4 KRITÉRIA PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ	19
1.5 ZÁSADY PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ	22
1.6 SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ.....	25
2 SANKCE ZA PŘESTUPKY	28
2.1 NAPOMENUTÍ	28
2.2 POKUTA.....	29
2.3 ZÁKAZ ČINNOSTI	30
2.4 PROPADNUTÍ VĚCI	32
2.5 UPUŠTĚNÍ OD ULOŽENÍ SANKCE	33
2.6 OCHRANNÁ OPATŘENÍ A ZADRŽENÍ ŘIDIČSKÉHO PRŮKAZU	34
II PRAKTICKÁ ČÁST	36
3 STATISTIKA PROJEDNANÝCH PŘESTUPKŮ	37
3.1 PŘÍSLUŠNOST A ORGANIZACE OD MĚÚ ROŽNOV P. R.	37
3.2 PŘESTUPKY PROJEDNANÉ OD MĚÚ ROŽNOV P. R. ZA OBDOBÍ 2006 - 2010	39
4 UKLÁDÁNÍ SANKCÍ	51
4.1 ÚČEL A FUNKCE SANKCÍ	51
4.2 ROZBOR PŘESTUPKŮ PROTI BEZPEČNOSTI A PLYNULOSTI PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH.....	52
4.2.1 Přestupky týkající se registrace a technické způsobilosti vozidla	53
4.2.2 Přestupky týkající se řízení pod vlivem alkoholu	55
4.2.3 Přestupky týkající se způsobilosti k řízení motorových vozidel	56
4.2.4 Přestupky týkající se porušení pravidel silničního provozu	58
4.2.5 Přestupky týkající se dopravní nehody.....	61
4.3 ROZBOR PŘESTUPKŮ PODLE ZÁKONA O POJIŠTĚNÍ ODPOVĚDI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PROVOZEM MOTOROVÉHO VOZIDLA	64
4.4 ÚČINKY A DOPADY UKLÁDANÝCH SANKCÍ.....	66
4.5 BODOVÝ SYSTÉM A JEHO PREVENTIVNÍ FUNKCE	73
ZÁVĚR	76
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	78

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	82
SEZNAM OBRÁZKŮ	83
SEZNAM PŘÍLOH.....	84

ÚVOD

Rozhodování o odpovědnosti za přestupky, jako součást výkonu veřejné správy, je důležitým institutem ochrany veřejného pořádku, občanského soužití a majetku. Přestupkové právo je relativně složitý a rozsáhlý úsek právního řádu a aplikace jeho norem je záležitostí širokého okruhu správních orgánů. V této práci bude problematika ukládání sankcí v přestupkovém řízení řešena z praktického pohledu konkrétního správního orgánu, kterým je Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm, resp. přestupková agenda odboru dopravy.

Práce je rozdělena na dvě základní části a to část teoretickou a praktickou. V teoretické části práce jsou charakterizovány základní pojmy a principy správního trestání a ukládání sankcí v přestupkovém řízení, vymezen přestupek a jeho protiprávní jednání, spolu s odpovědností za přestupek. Popsány jsou jednak zásady, kterými se správní orgán při ukládání sankcí řídí a dále kritéria a obecná hlediska ovlivňující především jeho rozhodnutí o výměře a druhu ukládaných sankcí. V druhé kapitole teoretické části jsou charakterizovány jednotlivé druhy sankcí, kterými jsou, podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Na závěr teoretické části je popsán institut upuštění od uložení sankce a zadržení řidičského průkazu.

Praktická část práce obsahuje statistiku přestupků projednaných přestupkovou agendou odboru dopravy za období let 2006 až 2010. Touto agendou jsou v praxi projednávány převážně přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vymezené v ustanovení § 22 zákona o přestupcích a dále přestupky podle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla“).

Hlavním cílem diplomové práce je především posouzení, zda současná právní úprava ukládání sankcí za přestupky, která je představována hlavně zákonem o přestupcích, dostatečně naplňuje záměry zákonodárce a zájem společnosti a účelně, dostatečně a vyváženě působí na pachatele přestupků. V souvislosti s touto otázkou bude proveden rozbor přestupků projednáváných odborem dopravy, resp. některých problematických skutkových podstat, se kterými se pracovníci tohoto odboru při ukládání sankcí setkávají. V této části budou také popsány a analyzovány funkce ukládaných sankcí v souvislosti s jejich účinky a dopady na

pachatele přestupku. Závěrem bude zmíněn také systém bodového hodnocení a jeho podpůrná preventivní funkce i přesto, že tento kontrolní mechanismus není sankcí podle zákona o přestupcích.

Diplomová práce vychází z právního stavu ke dni 1.3.2011.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÍCH POJMŮ A PRINCIPŮ

1.1 Správní trestání

Trestání jako rozhodování o vině a příslušném trestu (sankci) za porušení práva se obecně člení na trestání soudní a správní. Jednotlivá protiprávní jednání pak můžeme stejným nahlížením dělit na trestné činy a správní delikty. Je otázkou, kdy má být na ochranu veřejných zájmů či státem veřejnoprávně chráněných zájmů soukromých použito nástrojů trestního nebo správního práva. Někteří autoři, zpravidla pozitivisté, přenechávají tuto otázku k řešení zákonodárci, jiní hledají rozdíl mezi těmito dvěma formami postihu určitého jednání státem v povaze ukládané sankce či právě v povaze chráněných zájmů.

Pro oblast správního trestání je charakteristické především úzké spojení s trestním právem. Při rozhodování o správním postihu odpovědných osob je proto inspirace nalézána zejména v něm, což můžeme vidět např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde je řečeno, že kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.¹ Můžeme tedy konstatovat, že trestnost správních deliktů a přestupků se řídí stejnými principy jako trestnost trestných činů a problematiku správním právem neupravenou je nutno vykládat podobně jako v trestní teorii a judikatuře.

Tento princip můžeme označit za vůdčí při posuzování kategorií, jež jsou vlastní především trestnímu právu. V tomto ohledu lze hovořit např. v souvislosti se zkoumáním souběhu přestupků², určení okamžiku spáchání deliktu, při hodnocení trvajících deliktních jednání, deliktů hromadných a u pokračování v deliktu, ale také při posuzování okolností vylučující odpovědnost či zvýšených nárocích na výrok rozhodnutí o správní sankci. K tomu se dále připojují rovněž principy presumpce nevinny nebo povinnost správního orgánu roz-

¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008

² Např. při překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci a současném předjíždění jiného vozidla bezprostředně před přechodem pro chodce.

hodovat v obdobných případech obdobným způsobem³. Je nutné připomenout, že naznačená analogie ve správním trestání je přípustná pouze v omezeném rozsahu a tam, kde tuto problematiku správní právo vůbec neřeší, nevede-li tento výklad k újmě účastníka řízení a není ani na újmu ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.

Problematika správního trestání není dosud uceleně zpracována. Většinou je tato oblast zužována pouze na zákon o přestupcích, kdy právě přestupky představují jediný z druhů správních deliktů, jehož úprava je v určitém rozsahu kodifikována. Za typické druhy správních deliktů jsou mimo přestupků považovány tzv. jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, správní delikty smíšené povahy, veřejné disciplinární delikty a tzv. pořádkové správní delikty.

Většina přestupků (lépe skutkových podstat přestupků) je upravena v zákoně o přestupcích. Další skutkové podstaty přestupků jsou obsaženy v zákonech speciálních, jejichž počet se v současnosti pohybuje kolem stovky. Příslušná ustanovení zákona o přestupcích platí i pro ně, samozřejmě za předpokladu, že tyto zvláštní zákony neobsahují speciální úpravu, což bývá nejčastěji právě ohledně sankcí a délky prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti. Je třeba upozornit, že pro současný legislativní vývoj je typické rozšiřování skutkových podstat přestupků ve speciálních zákonech, případně jejich přesouvání ze zvláštní části zákona o přestupcích do zákonů speciálních, tedy na úkor kodifikace, tudíž i jisté přehlednosti⁴.

1.2 Přestupek a kvalifikace protiprávního jednání

Co se týká přestupku, má tento jako jediný ze všech správních deliktů svou legální definici. Jako základní východisko pro vymezení přestupků nám může posloužit jejich pozitivní zákonné vymezení v ustanovení § 2 odst. 1 PřesZ, podle kterého je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo v jiných speciálních zákonech. Tato zákonná konstrukce

³ HRŮŠOVÁ, K., MOLEK, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy* [online]. 2009, č. 12 [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

⁴ HORZINKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. 4. dopl. vyd. Praha: EUROLION, 2008, str. 13

vychází z kombinace formálních a materiálních znaků. Pachatelem přestupku může být výhradně fyzická osoba a má-li být její jednání považováno za přestupek, musí v něm být obsaženy oba zmíněné znaky současně. Každý přestupek je tedy vymezen svými formálními a materiálními znaky, v čemž je možné opět vidět podobnost s uvažováním práva trestního.

U přestupků má význam rozlišovat formální znaky, jimiž se rozumí jak obecné zákonné znaky, tak znaky skutkové podstaty (tzv. typové znaky). Zatímco obecné znaky jsou společné všem přestupkům (řadí se mezi ně např. věk, přičetnost a zavinění), typové znaky (tj. objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka) umožňují odlišit jednotlivé přestupky a současně je také charakterizují a individualizují. Formální znaky přestupků jsou stanoveny jednak v obecné části, jednak ve zvláštní části zákona o přestupcích, resp. v dalších zákonech upravujících přestupky. Obě skupiny těchto znaků se ovšem prolínají a je třeba, aby byly dány zároveň, má-li být konkrétní jednání označeno jako přestupek⁵.

Je důležité si uvědomit, že za přestupek musí být jednání výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo v jiných, zvláštních zákonech a taktéž skutková podstata přestupku musí být obsažena pouze v právním předpise majícího sílu zákona. Jak vyplývá z judikatury nelze v žádném případě upravovat skutkové podstaty přestupků v obecně závazných vyhláškách obcí⁶.

Materiální znak přestupku je představován společenskou nebezpečností, tedy porušením společenského zájmu chráněného konkrétním zákonem. Rozhodujícím kritériem pro určení do jaké míry je možné určité jednání považovat za společensky nebezpečné (tj. kdy určité jednání podle úvahy racionálního zákonodárce již přesáhlo onu hranici společenské únosnosti), je posouzení jednotlivých okolností případu. Stupeň této společenské nebezpečnosti přestupku je určován především závažností přestupku, s přihlédnutím ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a osobě pachatele. Význam tohoto znaku vystupuje do popředí jednak jako krité-

⁵ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 52

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5.5.1998, sp. zn. Pl. ÚS 28/97

rium rozhraničení rozdílu mezi trestnými činy a přestupky⁷ a dále jako indikátor stupně škodlivosti činu, která může vést až k jejich nestíhání v případě tzv. bagatelních přestupků. Zde hovoříme o přestupcích, které mají sice formální znaky přestupku, ale nevykazují daný stupeň společenské škodlivosti. Takovým jednáním je např. nevelké a krátkodobé překročení povolené rychlosti motorového vozidla.

Protiprávní jednání, která právní úprava kvalifikuje jako přestupky, tvoří rozsáhlou skupinu chování různého charakteru. Protiprávní jednání je označováno jako objektivní stránka přestupku a spočívá v aktivní činnosti nebo relativní nečinnosti. Přestupek je podle této konstrukce možno spáchat jednáním (tzv. komisivní přestupky) nebo naopak opomenutím určitého jednání (tzv. omisivní přestupky). Dále přichází v úvahu jejich vzájemná kombinace (tzv. nepravé omisivní přestupky), např. přestupek veřejného pohoršení podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. c) PřesZ. Způsobů jak určit, o který typ přestupku v rámci této typologie půjde je několik. Jedním z nich je výslovné vymezení zákonnou dikcí⁸ nebo tak, že právní úprava přestupky vymezuje obecnějším popisem závadného jednání. Dalším způsobem formulace protiprávního jednání může být samotné určení následku⁹.

1.3 Odpovědnost za přestupek

Ze základního ustanovení zákona o přestupcích vyplývá, že orgány obcí a další orgány státní správy, kterým přísluší projednávání a vyřizování přestupků, mají zachovávat prioritu prevence před represí. Jejich posláním je v této souvislosti vést především občany k tomu, aby dodržovali zákony a jiné právní předpisy a respektovali práva spoluobčanů.

⁷ Např. přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bodu 1. PřesZ kdy řidič řídí vozidlo i když mu byl zadržen řidičský průkaz, by mohl být taktéž posuzován jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 odst. 1 písm. a) TrZ.

⁸ Např. ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) PřesZ vymezuje přestupek tak, že „přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích řídí vozidlo nebo jede na zvířeti ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky“.

⁹ Např. ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) PřesZ stanoví, že „přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví“.

Zejména dbají o to, aby občané neztěžovali plnění úkolů veřejné správy a nerušili veřejný pořádek a občanské soužití. V případech, ve kterých občané poruší uvedené povinnosti způsobem, naplňujícím některou ze skutkových podstat přešupků, potom dané orgány přistoupí k uplatnění odpovědnosti za přešupek a ke zjednání nápravy¹⁰.

Jednou z otázek týkajících se vztahu mezi deliktem a odpovědností za přešupek je k jakému okamžiku odpovědnost nastupuje. Tato skutečnost je problematická tam, kde není zcela zjevné, zda odpovědnost za přešupek vzniká již samotným zakázaným jednáním nebo až v okamžiku kdy dojde k poškození chráněného zájmu. Ne vždy lze tvrdit, že ke vzniku odpovědnosti za přešupek dojde až spácháním zakázaného jednání, v některých případech je vyžadován také škodlivý následek, čímž jsou odlišeny kategorie přešupků poruchových, u kterých musí dojít i k poškození či zničení konkrétního objektu ochrany a přešupků ohrožovacích, při jejichž spáchání může být tento konkrétní objekt ochrany pouze ohrožen, už tím je ale poškozen veřejný zájem, který je obecným objektem ochrany daného přešupku. U poruchových přešupků tedy nastupuje odpovědnost až v okamžiku, kdy k porušení dojde, přičemž tento okamžik nemusí být totožný s okamžikem, kdy se pachatel přešupku dopustí protiprávní činnosti nebo zahájí svoji nečinnost, ale může následovat až po přistoupení dalších vnějších okolností. Tato situace je dále komplikována skutečností, že některé přešupky jsou ze své povahy jednorázové a jiné trvající.

Vlivem souběžného působení vlivu toku času a případných nežádoucích následků, které s ním přicházejí, mohou při rozhodování o ukládání sankcí vznikat nepřehledné situace, kdy není jednoduché určit, ke kterému okamžiku vznikla odpovědnost za který typ přešupku. Může tak nastat situace, kdy jediným skutkem pachatele je započat trvající ohrožovací přešupek a po určité době jeho trvání k němu přistoupí přešupek poruchový.

Odpovědnost za přešupky je důležitým ochranným institutem plnění úkolů veřejné správy, jakož i ochrany veřejného pořádku, občanského soužití a majetku. Jde o poměrně frekventovaný institut správní praxe a jeho skutečná efektivnost je ve značné míře podmíněna tím, nakolik správní orgány dobře znají a správně využívají normy správního práva. Odpovědnost za přešupek je založena na individuálním principu zavinění. Existence zavinění

¹⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopl. a akt. vyd. Brno: Doplněk, 2007, str. 388,389

v jakékoli formě je nezbytným, obligatorním předpokladem pro založení odpovědnosti za přestupek. Pro její vyvození zásadně postačuje zavinění z nedbalosti, pokud právní předpis výslovně nestanoví, že u určitých jednání jde o přestupek jen při úmyslném zavinění.

V přestupkovém právu platí klasické rozlišení forem zavinění na úmysl a to přímý nebo nepřímý a dále nedbalost vědomou či nevědomou, přičemž toto rozdělení nachází svůj obraz v ustanovení § 4 odst. 1 a 2 PřesZ. U zavinění z nedbalosti postačuje, že osoba, na kterou dopadá hrozba sankce ze spáchání přestupku, buď věděla, že svým jednáním může způsobit určité následky, a spoléhala na to, že tyto následky nezpůsobí, nebo nevěděla, že je může způsobit, ačkoliv vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to vědět mohla a měla. Úmysl, jehož přítomnost je vyžadována jen u některých přestupků¹¹, pak může být buď přímý, sleduje-li osoba svým jednáním určitý, právní normou zakázaný účel. O nepřímý úmysl jde v případě, kdy osoba dosáhne jistého protizákonného výsledku, o němž věděla, že jako důsledek jejího jednání je možný a pro případ, že nastane, s ním byla srozuměna.

Ve vztahu k různým podobám subjektivní odpovědnosti existuje mnoho cest, jak vyjádřit jaká varianta zavinění je u konkrétního přestupku požadována. Můžeme říct, že základní vodítko nám poskytuje ustanovení § 3 PřesZ, které stanoví, že k odpovědnosti za přestupek stačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Je nutné si uvědomit, že někdy je součástí vymezení skutkové podstaty přestupku úmysl, přestože to v textovém vyjádření právní normy není výslovně uvedeno, plyne to však z povahy jednání, které je zde trestáno, pokud ho lze sotva spáchat neúmyslně. U přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích obecně dostačuje nedbalost. To vyplývá např. z rozsudku Krajského soudu v Ostravě¹², kde bylo konstatováno, že k odpovědnosti za přestupek stačí zavinění z nedbalosti. Jestliže žalobce na místě označeném dopravní značkou A7a (nerovnost vozovky) nepřizpůsobil rychlost a způsob jízdy stavu komunikace tak, aby nedošlo k dopravní nehodě, dopustil se přestupku. Okolnosti, za kterých k takovému jednání došlo, jsou relevantní pro výši uložené sankce, nikoliv pro

¹¹ Např. ustanovení § 50 odst. 1 PřesZ, které upravuje přestupky proti majetku

¹² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27.2.2007, sp. zn. 58 Ca 31/2006

závěr o tom, zda byl spáchán přešupek. Na druhou stranu skutkové podstaty vymezené v ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) PřesZ, tedy neuposlechnutí výzvy k podrobení se vyšetření na případný vliv alkoholu při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti, se z povahy věci nelze dopustit jinak než úmyslně.

Naopak od výše uvedeného má být obecně zkoumán úmysl i u těch přešupků, k jejichž spáchání dostačuje pouze nedbalost. Důvodem je vliv na určení výše a povahy sankce, jak je zakotveno v ustanovení § 12 PřesZ, podle nějž je míra zavinění jedním z faktorů, které se do výše a povahy sankce mají promítnout. Totožná role přísluší i zmíněnému rozdělení úmyslu na přímý a nepřímý a nedbalosti na vědomou a nevědomou. I toto přesnější dělení mající zásadní povahu v trestním právu, má v právu přešupkovém vliv pouze na určení výše sankce, nikoli přímo na vznik odpovědnosti, neboť zákonodárce, přestože tuto typologii celou zahrnul do ustanovení § 4 PřesZ, v jednotlivých skutkových podstatách již podtypy úmyslu a nedbalosti nerozlišuje¹³.

1.4 Kritéria při ukládání sankcí

Ze zásady „nulla poena sine lege“ vyplývá požadavek zákonné formy vyjádření druhů a výše sankce, podmínek a způsobu jejich ukládání i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě. Má-li být sankce za přešupek efektivní a plnit svůj účel, musí být jejich systém vytvořen tak, aby obsahoval takové druhy a výši sankcí, které by odpovídaly společenské nebezpečnosti a závažnosti přešupků, braly ohled na možné majetkové a jiné výhody pachatele přešupku, na mzdové a cenové relace apod.¹⁴

Kritéria při ukládání sankcí správními orgány jsou vcelku rozmanitá. V určitých případech stanovuje přímo právní předpis, jaká kritéria musí správní orgán při ukládání sankce vzít v úvahu, přičemž tento výčet může být demonstrativní (zejména se jedná o závažnost přešupku, dobu trvání, okolnosti protiprávního jednání, rozsah způsobeného následku) nebo ojedinele také taxativní.

¹³ HRŮŠOVÁ, K., MOLEK, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy* [online]. 2009, č.12 [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

¹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 460

Demonstrativní výčet kritérií, která jsou pro správní orgán při určení druhu sankce a její výměry závazná, je uveden v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZ. Výměrou se v tomto případě rozumí jednak určení doby trvání sankce (zákaz činnosti), dále výše sankce (pokuty) a u zákazu činnosti i určení druhu a rozsahu zakázané činnosti. Hlavním kritériem při ukládání sankce je závažnost přestupku, která je zákonem obecně vyjádřena v druhu sankce a v horní hranici výměry sankce, kterou lze za přestupek uložit. V souladu se závaznými kritérii stanovenými v přestupkovém zákoně je při ukládání sankce třeba brát v úvahu zejména:

- způsob spáchání přestupku - kde se přihlíží k tomu, jakým jednáním byl přestupek spáchán, čili konáním nebo opomenutím, kde se tak stalo, jestli např. na místě veřejnosti přístupném, zda pachatel použil ke spáchání přestupku technické prostředky apod.;
- následek přestupku - zde je významné, byl-li objekt přestupku ohrožen či došlo-li k jeho porušení, jaké následky má nastalá porucha, tedy pouze přechodné nebo trvalé, jaká je výše škody, resp. jiné újmy apod.;
- okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán - posuzovány jsou okolnosti subjektivní i objektivní, které mohou působit na to, že se závažnost přestupku snižuje nebo naopak zvyšuje. Významné je místo, kde byl přestupek spáchán, pokud zde často dochází k porušování povinností či zákazů (závažnost může být vyšší, došlo-li např. ke krádeži zboží v supermarketu, který je takovým jednáním soustavně poškozován), skutečnost, že jde o trvající přestupek nebo pokračování v něm a na druhé straně je zde přihlíženo k tomu, že se pachatel jednání dopustil pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů, které si sám nepřivodil, a další.;
- míru zavinění - zásadně je úmyslné zavinění závažnější než nedbalostní a samozřejmě též přímý úmysl než nepřímý a nedbalost vědomá než nevědomá. Je nutno podotknout, že u nedbalosti nelze vždy pokládat její vědomou formu za těžší než nevědomou. V některých případech bude záležet na tom, z jakých důvodů pachatel spoléhal, že k následkům jeho jednání nedojde, jak důležitou povinnost porušil a jaké osobní poměry ztěžovaly splnění této povinnosti. Míru zavinění může ovlivnit rozrušení pachatele, jeho příprava na spáchání přestupku, promyšlenost přestupku. Míra zavinění tedy do jisté míry splývá s okolnostmi, za nichž byl přestupek spáchán;

- pohnutky pachatele - vesměs bývá motiv okolností přitěžující (např. přestupek byl spáchán z nepřátelství k určité osobě, ze ziskuchtivosti, ze závisti, ze žárlivosti, z recese), nelze však vyloučit též okolnosti polehčující;
- osobu pachatele - posouzen musí být mezi jinými postoj pachatele ke spáchanému přestupku, jeho osobní vlastnosti a v neposlední řadě jeho věk. Podle § 19 odst. 1 PřesZ platí, že při posuzování přestupku osoby mladistvé se přihlíží ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži. Okruh sankcí, které lze mladistvému uložit, není sice zásadně omezen, je však limitována výměra některých druhů sankcí (zejména výše pokuty a možnost uložení zákazu činnosti) a u sankce zákazu činnosti jsou přísnější podmínky pro její ukládání. Důležité budou i majetkové poměry osoby pachatele. Jak vyplývá z judikatury¹⁵, kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Na druh a výměru sankce bude mít jistě vliv, zda jde o osobu dosud za přestupek nepostiženou nebo naopak známou příslušnému správnímu úřadu pro časté opakování uvedených protiprávních jednání (recidiva);
- skutečnost zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen v disciplinárním řízení - v tomto případě dochází k prolomení zákazu „ne bis in idem“. Pokud tedy byl pachatel přestupku za týž skutek postižen nejprve disciplinárně, nebrání to příslušnému správnímu orgánu uložit sankci za přestupek, měl by ovšem k této skutečnosti přihlížet jako k polehčující okolnosti¹⁶.

Neobsahuje-li tedy zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný, kdy z možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy (avšak nikoli pouze jimi), když vedle toho správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02

¹⁶ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 77 - 79

k hlediskům dalším, v zákoně přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným¹⁷.

Z judikatury¹⁸ vyplývá, že skutečnosti, za kterých bylo k jednotlivým kritériím při ukládání sankcí přihlíženo, musí být jednoznačně uvedeny v odůvodnění rozhodnutí, jinak je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Praktický příklad, jak se správní orgán při určování druhu a výměry sankce za přestupek zabývá jednotlivými kritérii, je podrobně rozebrán v praktické části (kapitola č. 4.4 práce).

1.5 Zásady při ukládání sankcí

Ukládání sankcí je činnost zaměřená na zjištění všech okolností, za kterých došlo ke spáchání přestupku, předpokladů nápravy odpovědné osoby a na zjištění ochrany zájmů společnosti prostředky trestně právních norem. Při vyměňování sankcí se uplatňují zásady zákonnosti, spravedlnosti, individualizace a přiměřenosti¹⁹.

Zásada zákonnosti (legality) je základním principem činnosti veřejné správy. Správní orgány mohou vyvíjet činnost jen na základě zákona a prostředky zákonem stanovenými a jejich postup musí tedy být v souladu s právními předpisy. Správní orgán se musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v příslušném právním předpisu. Co se týká spravedlnosti sankce nelze ji spojovat jen s osobou pachatele přestupku, ale i se zájmy společnosti a také případného poškozeného.

Zásada individualizace požaduje volbu takového druhu sankce a výměry v rámci sazby, která by vyjadřovala všechny zvláštnosti činu a odpovědné osoby. Je třeba brát v úvahu i předpokládané možnosti dalšího vztahu pachatele a plnění právních povinností. Je v souladu se zásadou individualizace trestu, která se uplatňuje i ve správním trestání, aby správní orgán přihlížel při stanovení výše sankce k materiální stránce protiprávního jednání, tedy

¹⁷ ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu. *Právní rozhledy* [online]. 2009, č. 10 [cit. 2011-02-17]. Str. 358. Dostupný z WWW: <[http://www.beck-online.cz/legalis/ document/](http://www.beck-online.cz/legalis/document/)>.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. 8 As 8/2005

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 461

k jeho „závažnosti“, což je pojem obdobný pojmu „společenské nebezpečnosti“ v trestním právu²⁰.

Na základě principu přiměřenosti správní orgán zohledňuje při ukládání sankcí mimořádnou situaci určité osoby a její oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči této osobě nepřiměřeně tvrdý. Přiměřená sankce musí vystihnout dosažení zamýšleného zabraňujícího a preventivního účinku.

Důležitou zásadou, kterou se musí správní orgány při ukládání sankcí řídit, je zásada legitimního očekávání zakotvená v ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgány by měly postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Tato zásada, kterou lze také charakterizovat jako zásadu formální spravedlnosti, do značné míry souvisí se zásadou nestranného (objektivního) rozhodování každé věci. Každá věc, kterou správní orgán řeší (rozhoduje) je svým způsobem jedinečná, na druhou stranu však lze mezi rozhodovanými a řešenými případy nalézt řadu společných znaků. Zásada legitimního očekávání vychází z toho, že rozhodl-li správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy, které nastanou v budoucnu, rozhodovat způsobem obdobným²¹. Tento princip platí vždy pro příslušný správní orgán a jeho rozhodovací činnost. Neznamená to, že by např. všechny odbory dopravy městských úřadů v České republice, zabývající se projednáváním přestupků, byly tímto ustanovením zavázány postupovat unifikovaně.

Na druhou stranu však neplatí, že by bez dalšího musela být vždy ukládána za stejný přeštek různým pachatelům, bez přihlídnutí k dalším okolnostem, stejná sankce. To potvrzuje i Ústavní soud ve svém nálezu²² týkajícího se individualizace výše pokuty vzhledem k majetkovým poměrům potrestaného. Ústavní soud zde nechápe rovnost jako absolutní,

²⁰ ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu. *Právní rozhledy* [online]. 2009, č. 10 [cit. 2011-02-17]. Str. 358. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

²¹ VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2006, str. 70

²² Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02

nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty, jako majetkové sankce, nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když oběma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry²³.

Jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více přestupků, správní orgán rozhodne o každém přestupku samostatně a za každý přestupek uloží sankci. Zvláštní zásada²⁴ platí pro ukládání sankcí v souvislosti s určením druhu a výměry sankce při souběhu přestupků, které se projednávají ve společném řízení v případech, kdy se pachatel dopustil více přestupků, které je příslušný projednat jeden správní orgán. V takovém případě se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný, tedy podle zásady absorpční. Jelikož za každý přestupek lze uložit pokutu, bude zpravidla nejpřísněji postižitelný přestupek, za který lze uložit pokutu s nejvyšší horní hranicí. V těch případech, kdy projednáváné přestupky budou mít stejně vysoké horní hornice pokut, bude nejpřísněji postižitelný přestupek, za který lze vedle pokuty uložit zákaz činnosti, resp. s nejvyšší dobou zákazu činnosti.

Mezi důležité zásady, které platí nejen pro přestupky, ale pro správní trestání vůbec, patří princip „ne bis in idem“, tedy zákaz aby se jednalo dvakrát v téže věci a je obecně dovozována z materiální právní moci rozhodnutí, zahrnující v sobě jeho nezměnitelnost, resp. práv a povinností na jeho základě určených nebo autoritativně potvrzených. S ohledem na tuto zásadu není možné vyloučit ochranu proti novému procesu ani v případě, že o přestupku bylo rozhodnuto v blokovém řízení, neboť i v tomto případě bylo vydáno rozhodnutí, třebaže nikoli písemné. Tato zásada zakotvená v ustanovení § 94 PřesZ se projevuje v tom,

²³ PODHRÁZKÝ, M., LAVICKÝ, P., ŽONDROVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vyd. Praha: Wolter Kluwer, 2006, str. 128

²⁴ Ustanovení § 12 odst. 2 PřesZ

aby fyzická osoba nebyla za totéž protiprávní jednání postižena dvakrát, jednou správním orgánem, podruhé soudem. Správní orgán má přímo ze zákona o přestupcích povinnost zrušit své rozhodnutí, zjistí-li, že skutek, který byl předmětem řízení o přestupku, byl pravomocně projednán soudem.

Pokud byl pachatel uznán vinným za správní delikt, nelze jej za stejný skutek postihnout též v trestním řízení. Takový postup označil Evropský soud pro lidská práva jako porušující právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. EÚLPS. Uvedená zásada se uplatní také, jestliže následně, po pravomocném rozhodnutí o správním deliktu bylo zjištěno, že jednání mělo být posuzováno jako trestný čin²⁵.

Překážka pravomocného rozhodnutí plynoucí ze zásady „ne bis in idem“ se ovšem týká pouze sankcí a nikoli např. opatření k nápravě. Je-li tedy spojen s uložením sankce za přešpek ještě jiný důsledek, nejde tu o další sankci a porušení této zásady. Nejasnou povahu má zaznamenávání „trestných“ bodů, resp. odnětí řidičského oprávnění za porušení povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích. K tomu více v praktické části práce (kapitola 4.5 práce).

1.6 Správní uvážení při ukládání sankcí

Správní trestání, jakožto prostředek státního vynucení dodržování právních norem, často zasahuje velmi citelně do majetkových a jiných práv subjektů. Proto je potřeba, aby zákon stanovil oprávnění správních orgánů v těchto otázkách velmi důsledně, transparentně a obezřetně a aby limity správního orgánu v otázkách správního trestání byly určeny s minimální pravděpodobností zneužití této pravomoci a s maximálním možným využitím zohlednění okolností konkrétního případu. Právní předpisy zakládající pro rozhodování veřejné správy volnou úvahu (diskreční pravomoc) zpravidla v příslušných ustanoveních určují meze (limity) pro její uplatnění. Vymezuji tedy negativním způsobem rozsah sféry volné úvahy, hranici, za kterou již není možno uplatňovat svěřenou rozhodovací pravomoc. Toto diskreční oprávnění jakéhokoliv správního orgánu je stejně tak institutem v právu nezbytným, jako institutem přinášejícím v některých případech narušení zásady právní jis-

²⁵ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 37

toty adresátů právních norem. Na jednu stranu je totiž nezbytné vyjádřit možnosti konkrétní formy a výše postihu pouze určitými mantinely, v jejichž rámci by se konečná výše správní sankce měla pohybovat a která by pak byla správním orgánem upřesňována po zohlednění okolností každého jednotlivého případu, aniž by právní předpis stanovil přesný a jednotný charakter a výši sankce pro všechny případy bez výjimky. Na druhou stranu je ale třeba znát přesná, určitá, jasně deklarovaná, svojí výší limitovaná a soudem v rámci soudního přezkumu dostatečně efektivně kontrolovatelná pravidla, podle nichž bude správní orgán konkrétní sankci udělovat. Bez nich by správní uvážení, i s vědomím možnosti následného soudního přezkumu, bylo prostředkem nikoliv „upřesňování“ určitých pravidel v rámci předem stanovených limitů, jež jsou jejich potencionálním adresátům obecně známy, ale prostředkem neudržitelné „expanze“ právních norem, jež by mohla mít fatální důsledky pro právní jistotu právních subjektů a mohla by se stát nástrojem „vytváření“ či „dotváření“ práva v otázce sankcí.

Nejčastěji dostatečně konkrétní stanovení mezí nacházíme v ustanoveních zakládajících uplatňování správně právní odpovědnosti, kde jsou přesně stanoveny druhy a maximální výše (např. ustanovení § 11 odst. 1 PřesZ, kde jsou stanoveny druhy sankcí, a ustanovení § 13 odst. 1 a 2 PřesZ, kde jsou stanoveny obecné maximální výše pokut, s tím, že u jednotlivých skutkových podstat přestupků mohou být tyto výše pokut stanoveny odchýlně), resp. délky trvání v úvahu připadajících sankcí (např. ustanovení § 14 odst. 1 PřesZ, kde je stanovena maximální doba zákazu činnosti). V těchto případech jde o skutečné konkrétní limity²⁶.

Nejfrekventovanější sankcí, kterou lze uložit za přestupek, je bezesporu pokuta. Správní uvážení v otázce uložení pokuty je možná, jestliže zákon poskytuje volný prostor rozhodování ve stanovených hranicích. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. současným stanovením dolní a horní hranice pokuty nebo určením výlučně horní či dolní výše pokuty s případným uvedením kritérií pro jejich stanovení. Výlučné stanovení dolní výše pokuty by

²⁶ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 83

mohlo být vnímáno jako rozpor se zásadou právní jistoty v otázce maximální hranice výše pokuty a znamenalo by neomezenou volnou úvahu správního orgánu.

V této práci, která se zabývá především přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 PřesZ, jsou nejčastěji ukládané sankce za tyto přestupky (pokuta a zákaz činnosti) vyjádřeny současným stanovením dolní a horní hranice výměry sankce. Právě obligatorní stanovení také dolních hranic výměry sankce nepovažuji v případě některých skutkových podstat přestupků podle ustanovení § 22 PřesZ za adekvátní a v praktické části této práce (kapitoly 4.2 a 4.3 práce) se tomuto problému věnuji podrobněji. V určitých případech považuji za dostatečné a mnohdy také účelnější stanovení výlučně pouze horní hranice ukládaných sankcí.

Podle Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 z 11.3.1980, týkající se výkonu diskrečního oprávnění v oblasti správy, se mají správní orgány při správním uvážení řídit celou řadou principů: nesledovat svým rozhodnutím jiný než předepsaný účel, vycházet pouze ze skutečností, které jsou pro daný případ relevantní, a přitom zachovávat objektivitu a nestrannost, dodržovat rovnost před zákonem a nepřipouštět diskriminaci, dbát na vyváženost mezi tím, co je účelem rozhodnutí, a tím, jaký nepříznivý zásah do práv, svobod a zájmů může toto rozhodnutí vyvolat, rozhodovat v rozumné, danému případu přiměřené lhůtě a posuzovat zvláštní okolnosti případu v souladu s uplatněním obecných směrnic²⁷.

²⁷ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 44

2 SANKCE ZA PŘESTUPKY

Zákon o přestupcích rozlišuje v ustanovení § 11 odst. 1 čtyři druhy sankcí, kterými jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Za přestupek lze uložit pouze sankce taxativně stanovené zákonem o přestupcích nebo jinými zvláštními zákony. Pokud ovšem jiný speciální předpis obsahující skutkové podstaty přestupků stanoví jiné sankce, má tato speciální právní úprava přednost před uložením sankcí podle zákona o přestupcích.

Přestupkový zákon nerozlišuje hlavní a vedlejší sankce. Každý druh sankce lze uložit samostatně nebo společně s jinou sankcí, vyjma napomenutí a pokuty, jejichž kumulace se navzájem logicky vylučuje. Tato právní úprava umožňuje dostatečnou pružnost při používání sankcí a v konkrétním případě výběr takového druhu sankce nebo takové kombinace sankcí, které jsou nejlépe způsobilé splnit účel sankce a zhodnotit závažnost přestupku.

2.1 Napomenutí

Napomenutí představuje nejmírnější sankci, kterou zákon o přestupcích zná a je ze své povahy určena pro méně závažné přestupky. Lze ji uložit také v případě, pokud tuto sankci obsahuje zvláštní zákon²⁸.

Svojí podstatou jde o prostředek morálního donucení, který má působit především výchovně, neboť fakticky žádnou sekundární povinnost pro pachatele nezakládá. V důsledku se napomenutí neliší od rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 11 odst. 3 PřesZ, kdy k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Napomenutí lze uložit jak v řádném (nezkráceném) řízení o přestupcích, tak v řízení příkazním. Nepřichází v úvahu, pokud je přestupek vyřizován v blokovém řízení, kde jedinou sankcí může být pokuta. Zde lze přestupek vyřídit domluvou, která však povahu sankce nemá a tento institut nelze naopak použít v nezkráceném řízení ani v řízení příkazním²⁹. Napomenutí nelze uložit pachateli přestupku ústně, ale pouze rozhodnutím správního orgánu, proti kterému jsou přípustné opravné prostředky (odvolání a odpor).

²⁸ Ustanovení § 295 odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění

²⁹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 81

2.2 Pokuta

Pokuta jako sankce majetkové povahy je nejtypičtější a nejčastěji uplatňovanou sankcí nejen v přestupkovém řízení, ale v celé oblasti správního trestání. Ustanovení § 13 odst. 1 PřesZ stanoví tzv. obecnou výši horní hranice pokuty 1000 Kč. Ta se ovšem v praxi příliš nevyužívá a to s ohledem na to, že zvláštní část zákona o přestupcích nebo jiné zákony, upravující určitou oblast veřejné správy, stanoví horní hranici pokuty zpravidla vyšší.

Horní hranice pokut jsou stanoveny dvěma způsoby, a to pevnou a pohyblivou částkou. Pevné stanovení horní hranice je typické pro většinu skutkových podstat přestupků a jsou jím stanoveny všechny sankce ve zvláštní části zákona o přestupcích. Se stanovením pohyblivé horní hranice se můžeme setkat např. v ustanovení § 17 zák. č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů, kdy je pokuta ukládána do desetinásobku sazby spotřební daně stanovené pro lih zvláštním zákonem a připadající na množství lihu obsaženého ve výrobku. Tato horní hranice je zásadně nepřekročitelná, správní orgán tedy nemůže uložit vyšší pokutu, než jakou stanoví zákon. Umožňuje-li to zákon, může být horní hranice pokuty za stanovených podmínek zvýšena. S tím se setkáváme např. v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého lze u stanovených přestupků uložit až dvojnásobnou pokutu, byl-li přestupek spáchán ve zvláště chráněných územích. Jinde hrozí zvýšení pokuty v případě recidivy nebo v případech opakovaného spáchání přestupku.

Dolní hranici výše pokuty stanoví zákon výjimečně. Setkáváme se s ní v ustanovení § 22 PřesZ u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kde u tohoto ustanovení došlo od 1.7.2006 k zásadní změně koncepce sankcí. Odhlédneme-li od blokového řízení, jsou v tomto paragrafu sankce za přestupky stanovovány vždy nejen horní hranicí, jak je to běžné, ale nově také hranicí dolní. To znamená, že za přestupek se vždy uloží pokuta v pevně daném rozmezí „od – do“. V návaznosti na to se mění i slovní vyjádření ustanovení o ukládání sankcí. Zatímco běžná formulace je, že „za přestupek lze uložit“ určitou sankci, u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu je stanoveno, že sankce „se uloží“. Správní uvážení je zde proto výrazně omezeno, sankce bude ukládána v daném rozmezí obligatorně. I za nejméně závažné přestupky v provozu na pozemních komunikacích se

vždy uloží pokuta nejméně 1 500 Kč. To znamená, že pro přestupky podle ustanovení § 22 PřesZ vůbec nepřichází v úvahu uplatnění sankce napomenutí, neboť ze zákona platí, že napomenutí nelze uložit spolu s pokutou³⁰.

Zvláštní režim týkající se ukládání pokuty mladistvým řeší ustanovení § 19 PřesZ. Mladistvým zákon o přestupcích rozumí osobu, která v době spáchání přestupku dosáhla patnácti let, ale nepřekročila osmnáctý rok svého života. Okruh sankcí, které lze mladistvému uložit, není omezen. Úprava se týká výměry pokuty, kde se horní hranice pokuty u mladistvého snižuje na polovinu, přičemž nesmí být vyšší než 2 000 Kč a v blokovém řízení pak nelze takové osobě uložit pokutu vyšší než 500 Kč. Pokud však lze za přestupek v blokovém řízení uložit pokutu vyšší než 1 000 Kč, je možné mladistvému za takový přestupek uložit pokutu jen do výše 1 000 Kč.

2.3 Zákaz činnosti

Zákaz činnosti má omezující povahu a její funkcí je především zabránit pachateli v případné recidivě a plní tedy zejména preventivní a ochrannou funkci. Vzhledem ke skutečnosti, že jde o jeden z nejvážnějších zásahů do postavení pachatele přestupku, protože mu zabráňuje, aby vykonával svoje povolání nebo jiné činnosti, stanoví zákon o přestupcích kromě obecných podmínek pro ukládání sankcí ještě zvláštní podmínky pro ukládání této sankce v ustanovení § 14 PřesZ. Zákaz činnosti lze uložit samostatně nebo spolu s jinou sankcí, ale pouze za přestupky, u nichž to zákon o přestupcích ve své zvláštní části nebo jiný zákon dovoluje. Sankci zákaz činnosti lze uložit konkrétně za přestupky:

- proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu,
- na úseku dopravy a silničního hospodářství,
- na úseku podnikání,
- na úseku zdravotnictví,
- na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství.

³⁰ KNĚŽÍNEK, J. O pojetí sankcí podle § 22 zákona o přestupcích. *Právní zpravodaj* [online]. 2006, č. 11 [cit. 2011-03-09]. Str. 12. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

Co se týká zvláštních zákonů, lze tuto sankci uložit např. podle zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla.

Zákaz činnosti je možné uložit na dobu, která je stanovena u příslušného přestupku. Doba je vymezena její horní hranicí (6 měsíců, 1 rok, 2 roky) a pokud by zvláštní zákon dobu zákazu činnosti nestanovil, lze ho uložit nejdéle na dobu dvou let. Specificky je u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (ustanovení § 22 PřesZ) upravena také dolní hranice, která stanovuje minimální dobu, na kterou musí správní orgán za konkrétní přestupek sankci zákazu činnosti uložit.

V souladu s ustanovením § 14 odst. 1 PřesZ může být zakázána pouze činnost:

- kterou pachatel přestupku v době jeho spáchání vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru (např. jako člen družstva),
- ke které je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu (např. řízení motorových vozidel na pozemních komunikacích). Povolením nebo souhlasem je zde míněna forma rozhodnutí správního orgánu, kterým se zakládá oprávnění konkrétní osoby vykonávat určenou činnost. Jestliže oprávnění k určité činnosti vzniká nikoliv rozhodnutím, ale např. přímo z právního předpisu (činnost, která není zakázána, je dovolena) nebo registrací u příslušného orgánu (např. vydávání periodického tisku), nelze sankci zákazu činnosti uložit.

Společnou podmínkou pro oba druhy činností je, že pachatel spáchal přestupek některou z těchto činností nebo alespoň v souvislosti s ní, jinak řečeno mezi inkriminovanou činností a přestupkem musí existovat souvislost³¹.

Zakázat lze také činnost, která je pachatelem přestupku vykonávána bez příslušného povolení nebo souhlasu (např. řízení motorového vozidla na pozemních komunikacích bez řidičského oprávnění). V takovém případě nelze v době zákazu předmětné činnosti povolení nebo souhlas státního orgánu (řidičské oprávnění) získat.

Pachatel přestupku může po uplynutí poloviny doby, na kterou byl zákaz činnosti uložen, požádat o upuštění od výkonu zbytku této sankce. Při posuzování žádosti se zkoumá, zda

³¹ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 85

pachatel způsobem svého života prokázal, že další pokračování ve výkonu této sankce není potřeba.

Stejně jako při ukládání pokut platí zvláštní úprava také ohledně ukládání sankce zákazu činnosti mladistvým, kterým lze uložit zákaz činnosti nejdéle na dobu jednoho roku a pouze za podmínky, že výkon této sankce nebrání přípravě pachatele na povolání (např. řízení motorových vozidel mladistvému, který se připravuje na povolání automechanika). V takovém případě uložení sankce zákazu činnosti nepřichází vůbec v úvahu. Musí jít ovšem o přípravu na povolání v takové formě, která vyplývá z obecně závazných právních předpisů³² a zakázaná činnost je součástí této přípravy, což musí vyplývat z učebních osnov schválených Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy České republiky.

2.4 Propadnutí věci

Účelem této sankce je zabránit pachateli přestupku v jeho opakování a dále také odejmout mu prospěch, který přestupkem získal. Také tuto sankci lze ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 PřesZ uložit samostatně i s kteroukoli jinou sankcí. Při ukládání sankce propadnutí věci je třeba, aby šlo o věc individuálně určenou (věcí rozumíme i peníze získané přestupkem nebo nabyté za věc přestupkem získanou) a samostatnou, která náleží výhradně pachateli přestupku a která musí v době vydání rozhodnutí o přestupku existovat a být dosažitelná. Za propadlou tedy nelze prohlásit věc, která pachateli náleží jen z části.

Sankci propadnutí zboží může správní orgán uložit za podmínek stanovených v ustanovení § 15 odst. 1 PřesZ, kde vedle zjišťování, že pachatel je výlučným vlastníkem věci, zkoumá zda:

- věc byla ke spáchání přestupku užita. Použitou věcí může být např. rybářské náčiní použité k neoprávněnému chytání ryb (§ 35 odst. 1 písm. f) PřesZ,
- věc byla ke spáchání přestupku určena. Protože podle zákona o přestupcích není možné postihnout přípravu ani pokus přestupku, nepřichází prakticky v úvahu roz-

³² Např. zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

hodnout o propadnutí věci, která byla ke spáchání přestupku určena a toto ustanovení se tedy jeví jako obsoletní.

- věc byla přestupkem získána. Jde o věc, která byla přestupkovým jednáním vyrobena nebo jinak získána.
- věc byla nabyta za věc přestupkem získanou. Zde jde např. o peníze získané prodejem přestupkem získané věci.

Při rozhodování o uložení propadnutí věci je správní orgán omezen ustanovením § 15 odst. 2 PřesZ, kde je uvedeno, že propadnutí věci nelze uložit, je-li její hodnota v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Hodnota věci tedy nesmí být tak vysoká, aby způsobená majetková újma odporovala účelu sankce a postihovala pachatele přestupku neúměrně tvrdě. Vedle hodnoty věci užití ke spáchání přestupku, je při rozhodování o jejím propadnutí podstatné, k jakému užívání je určena. Správní orgán tak těžko rozhodne o propadnutí věci, která sice byla ke spáchání přestupku užitá, ale svou povahou není k páčání přestupku určena. Může jít např. o motorové vozidlo, jestliže jej pachatel užil ke spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (§ 22 odst. 1 až 3 PřesZ). V tomto případě je zde současně nepoměr hodnoty vozidla k povaze přestupku. Propadnutí věci movité tak nebude prakticky přicházet vůbec v úvahu.

2.5 Upuštění od uložení sankce

Při projednávání přestupku může správní orgán od uložení sankce, poté co byla vyslovena vina pachatele přestupku, upustit v souladu s ustanovením § 11 odst. 3 PřesZ. Podle tohoto ustanovení se postupuje za předpokladu, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Správní orgán při rozhodování o upuštění od uložení sankce posuzuje všechny okolnosti případu, osobnost pachatele přestupku, společenskou škodlivost přestupku a dalších otázky týkající se přestupku.

Pokud správní orgán upustí od uložení sankce za přestupek, vydá rozhodnutí obsahující všechny formální náležitosti, v němž rozhodne o vině pachatele, ale v jeho výroku konstatuje, že od potrestání upouští. V takovém případě nelze pachateli přestupku podle ustanovení § 17 odst. 2 PřesZ uložit omezující opatření, protože to lze uložit jen spolu se sankcí.

2.6 Ochranná opatření a zadržení řidičského průkazu

K dosažení účelu přestupkového zákona slouží vedle hrozby a ukládání sankcí také ochranná opatření. Jde o opatření státního donucení, jež způsobují určitou újmu osobám, kterým jsou ukládána, a současně chrání zájmy společnosti. Tyto rysy mají společné se sankcemi. Ochranná opatření se však od nich odlišují tím, že způsobená újma není účelem, ale nezbytným důsledkem jejich jinak výchovného a preventivního zaměření; neobsahují též prvek morálního odsouzení činu³³. Ochrannými opatřeními jsou podle ustanovení § 16 PřesZ omezující opatření a zabránění věci. Vzhledem ke skutečnosti, že zabránění zboží (§ 18 PřesZ) týkající se přestupků v dopravě není v praxi odboru dopravy aplikováno a omezující opatření nelze uložit pachatelům jiných přestupků než těch, stanovených v § 17 odst. 1 PřesZ (tedy ne u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích) nebudu se touto problematikou v práci dále zabývat.

Na okraj bych zmínil, že novelou zákona o silničním provozu došlo k znovuzavedení institutu zabránění v jízdě a zadržení řidičského průkazu. Institut zadržení řidičského průkazu není sankcí ani ochranným opatřením ve smyslu zákona o přestupcích, ale bezesporu napomáhá ke zvýšení uplatnění sankcí a jejich vymahatelnosti. Jedná se o významný donucovací prostředek pro řidiče, aby se dostavil k projednání přestupku v souvislosti s porušením předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích. Je však součástí institutu zabránění v jízdě, jakožto jediné možnosti jak okamžitě vyřadit nezpůsobilého řidiče nebo vozidlo z provozu na pozemních komunikacích a ochránit tak ostatní účastníky tohoto provozu. Zákon o silničním provozu stanoví v § 118a taxativním výčtem důvody, pro které je možno řidiči zabránit v jízdě a zadržet mu řidičský průkaz. Jedná se prakticky o nejzávažnější porušení právních předpisů jako je řízení vozidla pod vlivem alkoholu, řízení motorového vozidla bez držení příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění, spáchání trestného činu v souvislosti s dopravní nehodou (ublížení na zdraví nebo usmrcení), vozidlo je zjevně nezpůsobilé k provozu apod.

Zadržení řidičského průkazu je právní povahou bezprostředním zásahem, tedy mocenským úkonem, kterému nepředchází správní řízení. Zákon o silničním provozu tedy upravuje i

³³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 461

postup správního orgánu, který následuje po provedení těchto zásahů. Vychází přitom z principu, že zásah je nutno omezit pouze na dobu nezbytně nutnou pro ochranu bezpečnosti provozu, takže např. byla-li důvodem zabránění v jízdě opilost řidiče, bude vozidlo uvolněno okamžitě, jakmile pominul důvod, pro který bylo zabráněno v jízdě. V případech vlastního protiprávního jednání řidiče pak zákon umožňuje správnímu orgánu rozhodnout ve správním řízení o předběžném opatření spočívajícím v tom, že řidičský průkaz zůstane zadržen do doby rozhodnutí o přestupku nebo trestném činu (v tomto případě se souhlasem státního zástupce). Využívání institutu zabránění v jízdě a zadržení řidičského průkazu má jistě pozitivní vliv na chování řidičů motorových vozidel ve smyslu zvýšení jejich kázně a přispívá ke zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích nejen svým represivním účinkem, ale i preventivně.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

3 STATISTIKA PROJEDNANÝCH PŘESTUPKŮ

V první kapitole praktické části diplomové práce se dotknu příslušnosti odboru dopravy Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm k ukládání sankcí v řízení o přestupku, jeho organizace, vnitřního členění, základních činností v dané oblasti, včetně personálního obsazení. Pomocí některých statistických metod provedu analýzu přestupků projednaných tímto odborem za období let 2006 až 2010. V další kapitole vysvětlím funkce jednotlivých sankcí a dále budu analyzovat a zhodnotím ukládání sankcí v přestupkovém řízení odboru dopravy se zaměřením na funkce, účinky a dopady těchto sankcí na pachatele přestupků. Budu se zabývat sankcemi ukládanými za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 PřesZ a dále přestupky podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, resp. rozбором některých problematických skutkových podstat u těchto přestupků. Zhodnotím, zda současná právní úprava problematiky ukládání sankcí dostatečně splňuje zájem společnosti a účelně působí na adresáty ukládaných sankcí. V závěru kapitoly se zmíním také o podpůrné funkci bodového systému, přestože tento kontrolní mechanismus není sankcí, ale podle mého názoru výrazně umocňuje preventivní funkci spolu s uloženou sankcí.

3.1 Příslušnost a organizace OD MěÚ Rožnov p. R.

V ustanovení § 52 PřesZ je uveden výčet správních orgánů, které jsou k projednání přestupků věcně příslušné. Tato věcná příslušnost týkající se obcí všech kategorií, přesněji jejich obecních úřadů nebo zvláštních orgánů, je upravena v ustanovení 53 odst. 1 PřesZ. Ve výlučné působnosti obcí je tedy projednávání přestupků proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku a majetku a proti občanskému soužití, s výjimkou těch z nich, které byly spáchány porušením právních předpisů o silničním provozu. Konkrétně jde o přestupky ublížení na zdraví z nedbalosti podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) PřesZ. Je nutno zdůraznit³⁴, že toto ustanovení vycházelo z právního stavu, kdy projednávání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích bylo

³⁴ ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. akt. vyd. Praha: Linde, 2009. str.137

působnosti orgánů policie. Současnému právnímu stavu již neodpovídá, protože projednávání těchto přestupků je v působnosti obcí s rozšířenou působností. Podle zákona o přestupcích je k projednání přestupku místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán. Místní příslušnost odboru dopravy k projednání přestupku se tak řídí v souladu se základním interpretačním pravidlem zakotveným v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu zásadně místem spáchání přestupku. Na jiném principu je založena místní příslušnost u přestupků podle ustanovení § 16 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Zde se místní příslušnost správního orgánu k projednání přestupku řídí trvalým pobytem fyzické osoby³⁵.

Projednáváním přestupků se na Městském úřadě Rožnov pod Radhoštěm zabývá odbor dopravy, odbor právní a odbor Obecní živnostenský úřad. Minimální množství přestupků (asi 2 případy ročně) je projednáno také sociálním odborem.

Odbor dopravy zajišťuje výkon přenesené působnosti státní správy v souladu s ustanovením § 61, § 66 zák. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a je pověřeným orgánem státní správy na úseku dopravy pro města Rožnov pod Radhoštěm a Zubří, dále pro obce Dolní Bečva, Prostřední Bečva, Horní Bečva, Valašská Bystřice, Vidče, Vigantice a Hutisko – Solanec.

Odbor je vnitřním předpisem členěn do šesti agend, kterými jsou:

- Registr autoškol, zkoušky odborné způsobilosti
- Registr vozidel, stanice měření emisí, technická způsobilost
- Registr řidičů
- Přestupky v dopravě
- Dopravní úřad (taxislужba, digitální tachografy, bodový systém)
- Silniční správní úřad

Přestupková agenda se zabývá v převážné většině projednáváním dopravních přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vymezených v ustanovení § 22 PřesZ. Výjimečně se vyskytne jednání vykazující znaky skutkových podstat uvedených v ustanovení § 23 PřesZ, tedy ostatní přestupky na úseku dopravy a silniční-

³⁵ Ustanovení § 16b odst. 5 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla

ního hospodářství a přestupky podle ustanovení § 46 PřesZ, vymezuující přestupky proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě. Dále jsou přestupkovou agendou projednávány přestupky podle ustanovení § 16 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Mezi základní činnosti přestupkové agendy patří mimo výše uvedeného projednávání přestupků také oznamování rozhodnutí o výsledku správního řízení o dopravních přestupcích příslušným správním orgánům a pojišťovnám a dále evidování přijatých kaucí vybraných Policií České republiky za dopravní přestupky.

Co se týká personálního obsazení, zajišťují činnosti přestupkové agendy tři zaměstnanci odboru dopravy ve funkcích samostatný odborný regent výkonu státní správy na úseku agendy přestupků v dopravě.

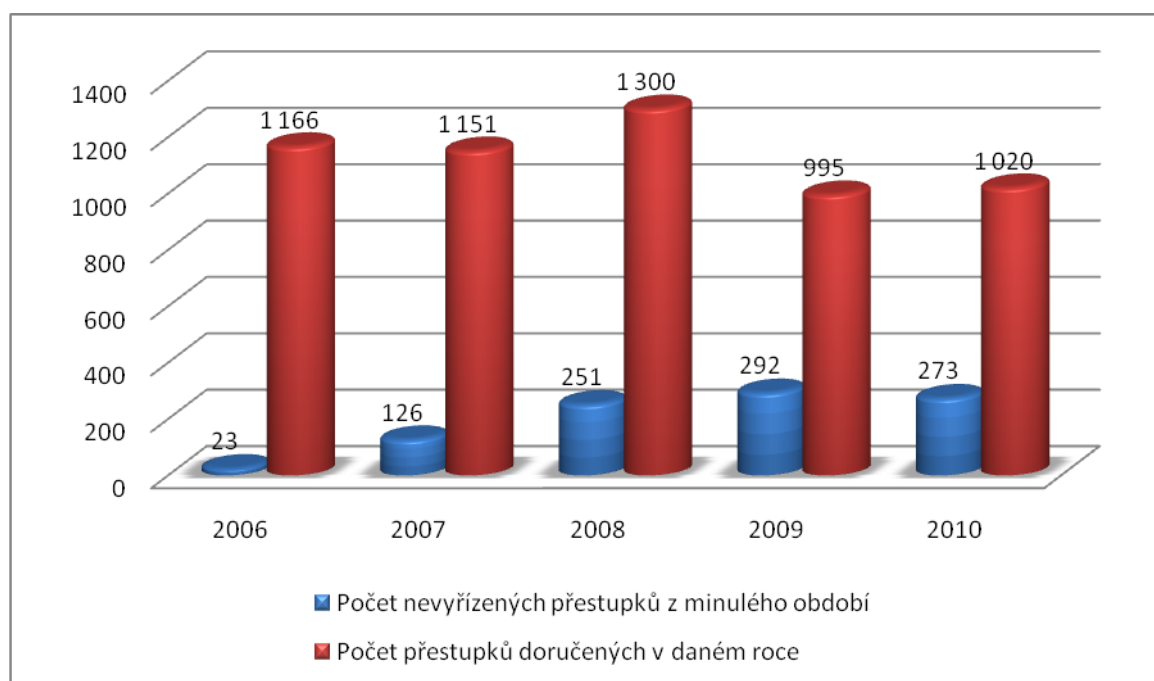
3.2 Přestupky projednané OD MěÚ Rožnov p. R. za období 2006 - 2010

Cílem této kapitoly není popsat proces správního řízení o přestupku, ale na základě statistických údajů za období let 2006 až 2010 porovnat zatížení odboru dopravy podle počtu projednaných přestupků, přiblížit strukturu oblastí projednávaných přestupků a jednotlivých druhů ukládaných sankcí, analyzovat délku doby řízení o přestupku nebo výši vyměřených částek za uložené pokuty. Pro lepší názorné zobrazení jsou některé statistické informace prezentovány ve formě grafů.

V převážné většině jsou přestupky projednávány z úřední povinnosti. Oznámení jsou předávány hlavně orgány Policie České republiky a obecní policie v Rožnově p.R. Právě orgány Policie České republiky mají v případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 58 odst. 2 PřesZ povinnost provést, před podáním oznámení odboru dopravy, nezbytná šetření ke zjištění identity osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování v řízení o přestupku. Orgány policie k oznámení o přestupku připojí úřední záznam o všech zjištěných skutečnostech a toto oznámení doručí odboru dopravy do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví. Je nutno podotknout, že v praxi odboru dopravy jsou oznámení předávána Policií České republiky a obecní policií téměř bezodkladně. Výjimku tvoří pouze přestupky související s řízením motorového vozidla pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky, kdy orgány policie čekají na výsledek odborného lékařského vyšetření, zda a do jaké míry byl pachatel přestupku ovlivněn alkoholem nebo návykovou látkou.

V těchto případech jsou oznámení předávána nejpozději do 20 dnů po zjištění přestupkového jednání.

Po přijetí oznámení jsou přestupky přiděleny jednotlivým referentům. Každý ze tří pracovníků přestupkové agendy se zabývá určitým okruhem přestupků. Zvláště jsou řešeny přestupky, jejichž skutkové podstaty vymezuje zákon o přestupcích a zvláště přestupky týkající se pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Oddělení přestupkové agendy přijme ročně v průměru 1 126 přestupků. Na jednoho pracovníka tedy připadá asi 375 přestupků za rok a vezmeme-li v úvahu počet pracovních dnů, měl by každý pracovník zpracovat v průměru až dva přestupky denně. Přestupky začínají být jednotlivými pracovníky zpracovávány v poměrně krátké době po přijetí oznámení, zpravidla do dvou až tří pracovních dnů. Vzhledem k poměrně velkému zatížení pracovníků přestupkové agendy a složitosti dokazování v některých případech je zcela logické, že ne všechna přijatá oznámení o přestupcích jsou vyřízeny v témže roce. Následující graf znázorňuje a porovnává počty oznámení o přestupcích přijatých odborem dopravy a počet přestupků, které zůstaly nevyřízeny z minulého období (předchozího roku).



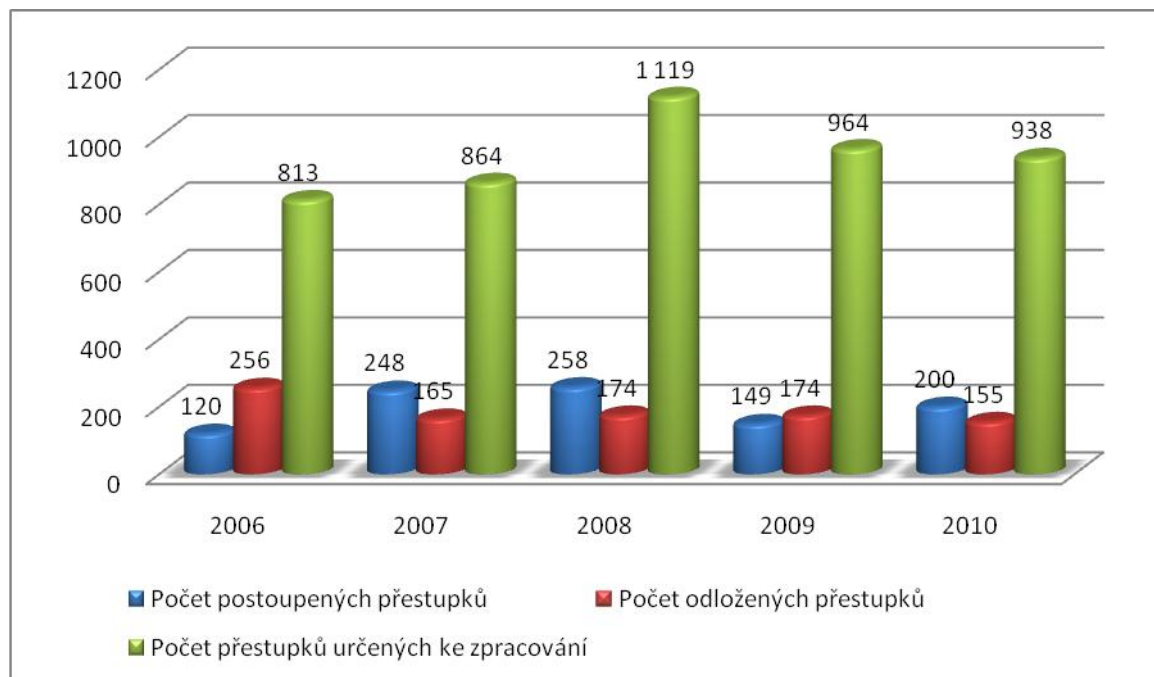
Graf 1. Počet přijatých a nevyřízených přestupků za období 2006 až 2010³⁶

³⁶ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

Z celkového počtu došlých oznámení o přestupku je jejich část odložena v souladu s ustanovením § 66 odst. 3 písm. a) PřesZ. V praxi odboru dopravy jde většinou o přestupky podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Zde se setkáváme se situací, kdy Česká kancelář pojistitelů zašle oznámení o přestupku podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla v souvislosti s tím, že fyzická osoba jako vlastník vozidla neodevzdá tabulku s registrační značkou a osvědčení o registraci vozidla poté, co pojištění odpovědnosti zaniklo, a ve lhůtě 14 dnů od tohoto zániku nebyla uzavřena nová pojistná smlouva na totéž vozidlo. Po přidělení přestupku příslušnému referentu, je z evidencí, kterými odbor dopravy disponuje zjištěna skutečnost, že osoba má sjednáno pojištění o odpovědnosti z provozu vozidla a případ se v souladu s výše uvedeným ustanovením zákona o přestupcích odloží. Jak vyplývá z dalšího grafu, nejde o zanedbatelný počet případů, které zbytečně zatěžují už tak přetížené oddělení a to pouze v důsledku zasílání neopodstatněných podnětů ČKP. Této problematice se podrobněji věnuje kapitola 4.3 diplomové práce.

Dalším institutem, který je v řízení o přestupku, resp. i před zahájením řízení, v praxi přestupkové agendy odboru dopravy využíván je postoupení věci. Odborem dopravy je postoupeno asi 150 přestupků ročně. Největší část přestupků je postoupena podle ustanovení § 12 správního řádu, podle kterého správní orgán postoupí podání, ke kterému není věcně nebo místně příslušný. Jedná se o případy, kdy jsou odboru dopravy doručena oznámení o přestupcích podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a vzhledem k trvalému pobytu pachatele přestupku není k jeho projednání odbor dopravy místně příslušný. Další možnost pro postoupení věci je stanovena v § 55 odst. 3 PřesZ. Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu věc postoupit a to i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel přestupku zdržuje nebo pracuje. Tento způsob postoupení věci není odborem dopravy prakticky vůbec využíván a tato praxe je zavedena v rámci celého Zlínského kraje. Zcela zanedbatelné množství přestupků je postoupeno v souladu s ustanovením § 71 PřesZ, kde jsou vymezeny případy, kdy správní orgán věc postoupí vždy. Jedná se například o situace, kdy skutečnosti nasvědčují, že jde o trestný čin nebo jiný správní delikt, přestupku se dopustila osoba vyňata z působnosti zákona o přestupcích (§ 10 PřesZ) nebo osoby uvedené v ustanovení § 9 odst. 3 PřesZ, tedy

poslanci a senátoři Parlamentu České republiky, pokud požádají o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštního právního předpisu.

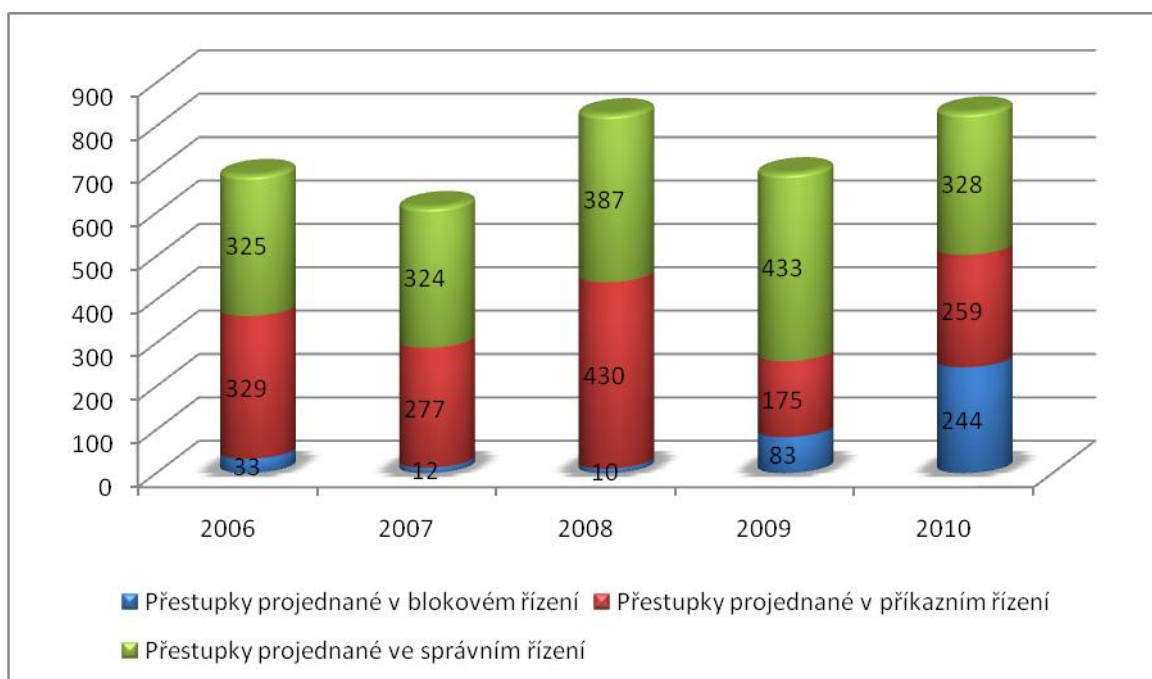


Graf 2. Počet postoupených a odložených přestupků za období 2006 až 2010³⁷

Pracovníky odboru dopravy jsou sankce ukládány za přestupky projednané jednak v klasickém správním řízení a dále také ve zkrácených formách řízení, tj. v řízení blokovém a příkazním. Z následujícího grafu znázorňujícího poměr jednotlivých řízení je patrné, že převládají přestupky projednané právě v řízení nezkráceném a dále řízení příkazním. Počet přestupků projednaných v blokovém řízení výrazně vzrostl v posledním roce sledovaného období. V blokovém řízení jsou ukládány pokuty za méně závažné přestupky, především podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Po novele ustanovení § 22 PřesZ (s účinností od 1.7.2006) došlo v důsledku pevného stanovení dolních hranic výše pokuty za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích k částečnému snížení počtu přestupků projednaných v příkazním řízení a tyto přestupky

³⁷ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

bylo nutné projednávat v nezkráceném správním řízení. Jedná se o ty případy, kdy zákon stanoví dolní hranici výměry pokuty 5 000 Kč. Takovýto přestupek nelze podle ustanovení § 13 odst. 2 PřesZ projednat v příkazním řízení s ohledem na zákonem stanovenou maximální výši pokuty 4 000 Kč. Správní orgán je pak nucen nařídit ústní jednání a to i v případech, že přestupek je spolehlivě zjištěn, čímž dochází ke zbytečnému prodlužování řízení o přestupku a oslabování výchovné funkce ukládané sankce. Většina přestupků je tedy v praxi odboru dopravy vyřízena ve správním řízení a ukončena uložením sankce pokuty nebo pokuty spolu se zákazem činnosti.



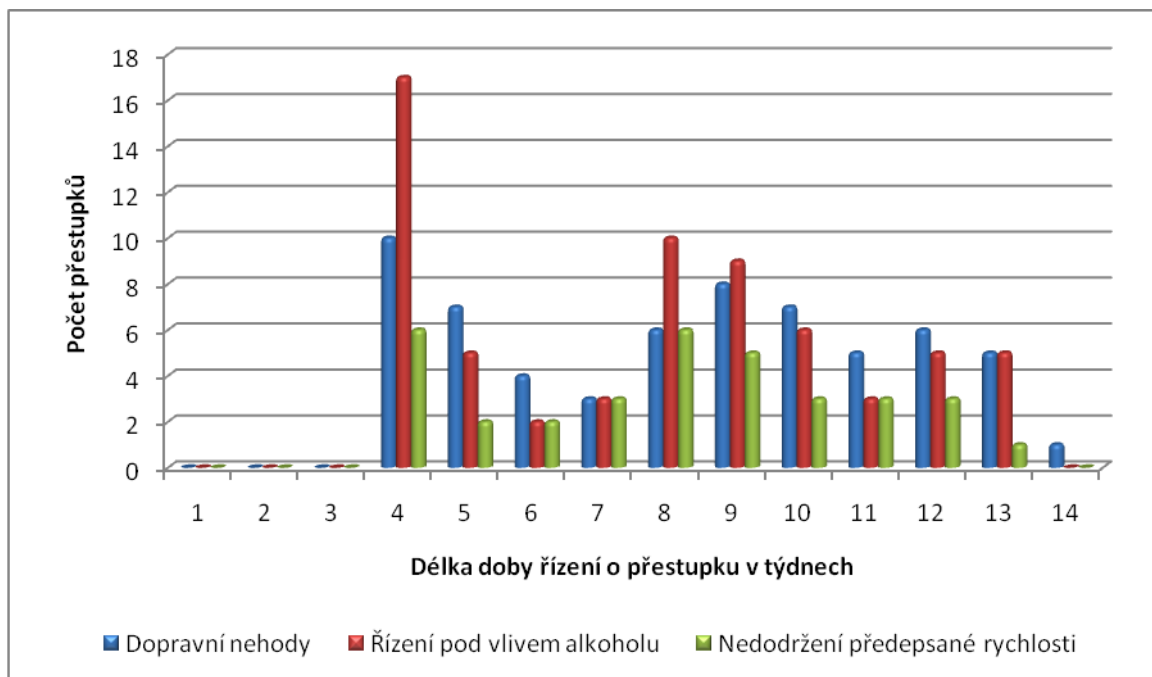
Graf 3. Přehled o formách řízení o přestupcích za období 2006 až 2010³⁸

Doba, od oznámení přestupku obviněnému do okamžiku než je pachateli uložena sankce a řízení o přestupku ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí, se v jednotlivých případech různí. Pro ilustraci je v následujícím grafu uvedena délka řízení u přestupků související s dopravní nehodou, řízením pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky a

³⁸ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

v poslední řadě u přestupků překročení rychlosti, což jsou nejčastěji projednávané druhy přestupků odborem dopravy. Z grafu, který zachycuje situaci v roce 2010 je patrné, že ani u jednoho druhu přestupků není řízení pravomocně ukončeno dříve než za čtyři týdny od přijetí oznámení, což vyplývá hlavně z obligatorního nařízení ústního jednání ve všech výše uvedených případech. V této poměrně krátké době jsou projednány převážně případy, kdy odbor dopravy nemusí provádět dokazování formou svědeckých výpovědí nebo požadovat vypracování znaleckých posudků, jedná se tedy převážně o přestupky, kde je stanoveno jednoznačné zavinění. Jak dále vyplývá z grafu, je převážná část přestupků ukončena pravomocným rozhodnutím v různých dobách vyplývající právě ze složitosti a délkou doby potřebné pro dokazování, absencí obviněného při ústním jednání a samozřejmě odvoláním se proti rozhodnutí o přestupku.

U malého procenta přestupků je řízení o přestupku zastaveno v souladu s ustanovením § 76 PřesZ. Jedná se o případy, kdy obviněný z přestupku zemřel, z průběhu řízení o přestupku vyplývá, že přestupek se nestal a výjimečně dochází k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty podle ustanovení § 20 PřesZ. V poslední době zaznamenává odbor dopravy tendenci k nárůstu počtu přestupků, které se správnímu orgánu nepodařilo projednat v prekluzivní lhůtě, tedy ve lhůtě do jednoho roku od jeho spáchání. Zatímco v letech 2006 až 2008 se počet takovýchto případů pohyboval v rozmezí od 2 do 4 prekludovaných přestupků, zvýšil se tento počet v roce 2009 na 7 případů a v roce 2010 se nepodařilo ve výše uvedené lhůtě projednat 8 přestupků. V praxi odboru dopravy se většinou jedná o situace, kdy se pachatel přestupku, zpravidla podnikatel nebo jiná samostatně výdělečně činná osoba, vyhýbá řízení o přestupku z důvodu „údajné“ nemoci a nechá si lékařem vystavit potvrzení o pracovní neschopnosti, která mnohdy trvá i několik měsíců.



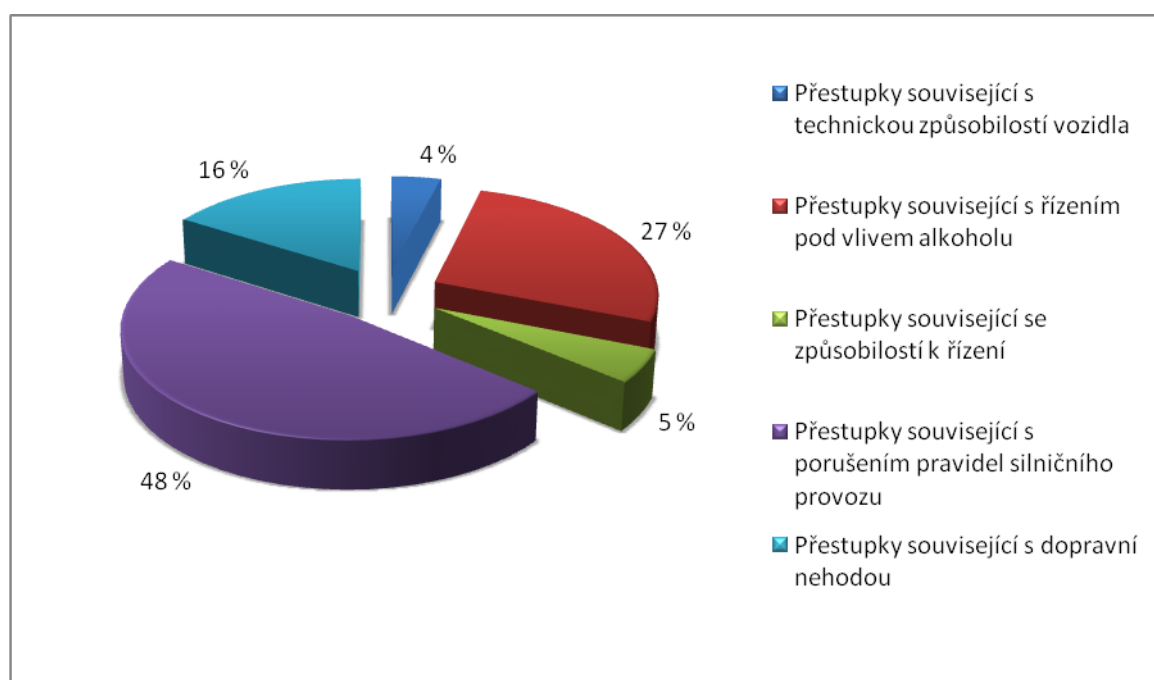
Graf 4. Délka doby řízení o přestupku v roce 2010³⁹

Jak bylo řečeno, přestupková agenda projednává přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 PřesZ a dále přestupky podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona. Kvalifikovaným odhadem se dá konstatovat, že přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, tvoří dvě třetiny z celkového počtu projednaných přestupků.

Strukturu přestupků podle ustanovení § 22 PřesZ podle oblastí jednotlivých skutkových podstat přehledně zobrazuje následující graf. Největší množství projednávaných přestupků spadá do kategorie porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, resp. porušení zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Zde se nejčastěji setkáváme s přestupky týkajícími se předjíždění v zakázaných případech a překročení nejvyšší dovolené rychlosti.

³⁹ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

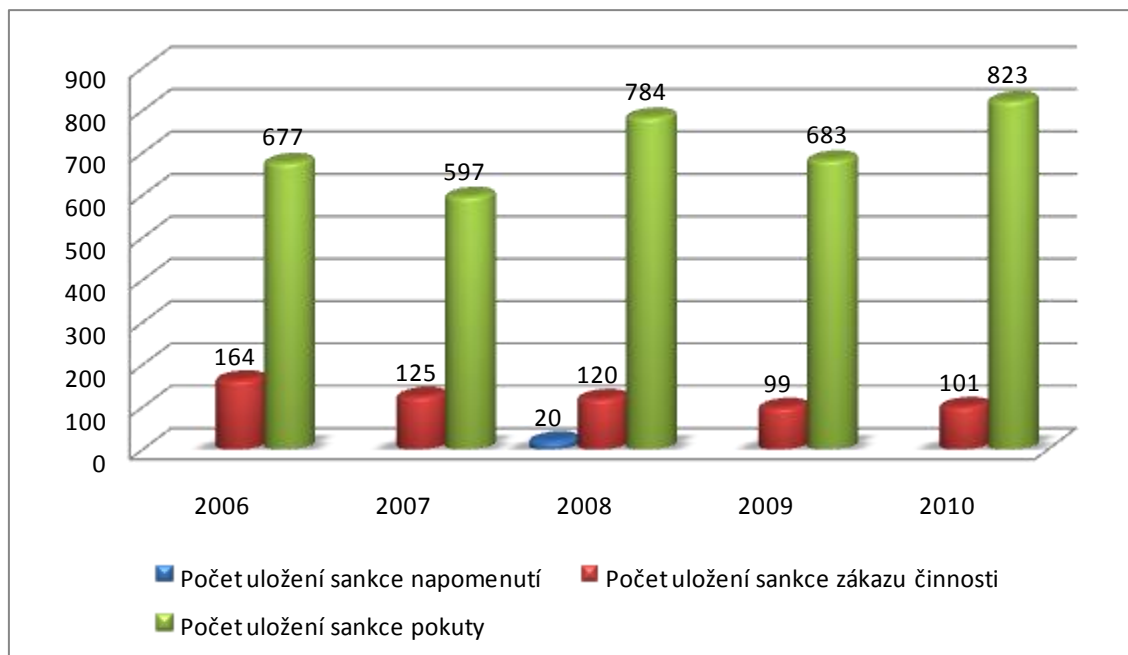
Další početnou skupinu tvoří přestupky související s řízením motorového vozidla pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky a přestupky týkající se dopravní nehody. V malém rozsahu jsou přestupkovou agendou projednávány také přestupky, kterých se dopustí osoby řídící motorové vozidlo bez řidičského oprávnění patřičné skupiny nebo podskupiny a zaznamenáváme také porušení zákona o přestupcích v oblasti technické způsobilosti vozidel a státních poznávacích značek (registračních značek).



Graf 5. Struktura projednaných přestupků⁴⁰

Co se týká nejčastěji ukládaných druhů sankcí za přestupky projednávané přestupkovou agendou odboru dopravy, jedná se zpravidla o sankci pokuty a zákazu činnosti. To vyplývá hlavně z povinnosti správního orgánu tyto sankce uložit obligatorně. Pouze ve dvaceti případech se ve sledovaném období (rok 2008) vyskytly případy, kdy byla pachatelům přestupku uložena v příkazním řízení sankce napomenutí.

⁴⁰ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

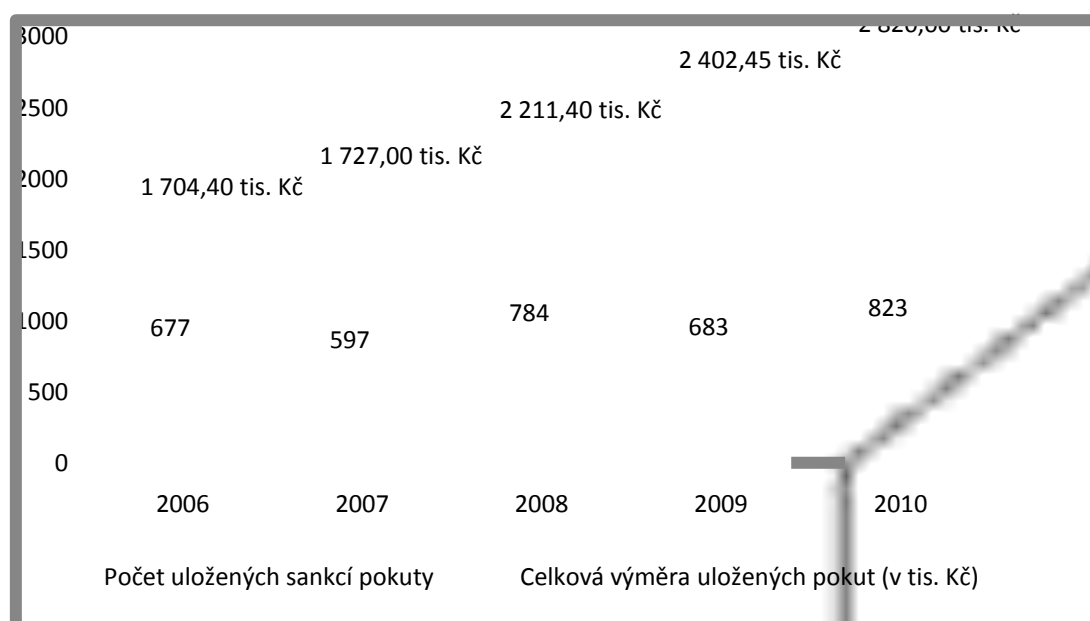


Graf 6. Druhy sankcí uložených za přestupky za období 2006 až 2010⁴¹

Následující graf zobrazuje vztah celkové výše částky vyměřené na pokutách k jejich počtu v jednotlivých letech. Zřetelně vidíme tendenci ke stále se zvyšující výměře za uložené pokuty k relativně menšímu tempu narůstajícího počtu uložených pokut. Tato situace je způsobena pravděpodobně stále se zvyšujícím počtem přestupků proti bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích ve formě závažnějších přestupků, za které lze uložit sankce s vyšší sazbou a tím dochází i ke zvyšující se celkové výměře za pokuty uložené za tyto protiprávní jednání.

Do kterého rozpočtu plyne výnos z uložených pokut, závisí na skutečnosti, který správní orgán o přestupku rozhodoval v prvním stupni. Pokuta, kterou tedy uložil orgán obce, je příjmem obecního rozpočtu. O příjem rozpočtu obce jde také u pokut uložených těmito orgány v blokovém nebo příkazním řízení a pokut uložených v blokovém řízení jimi pověřenými osobami.

⁴¹ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)



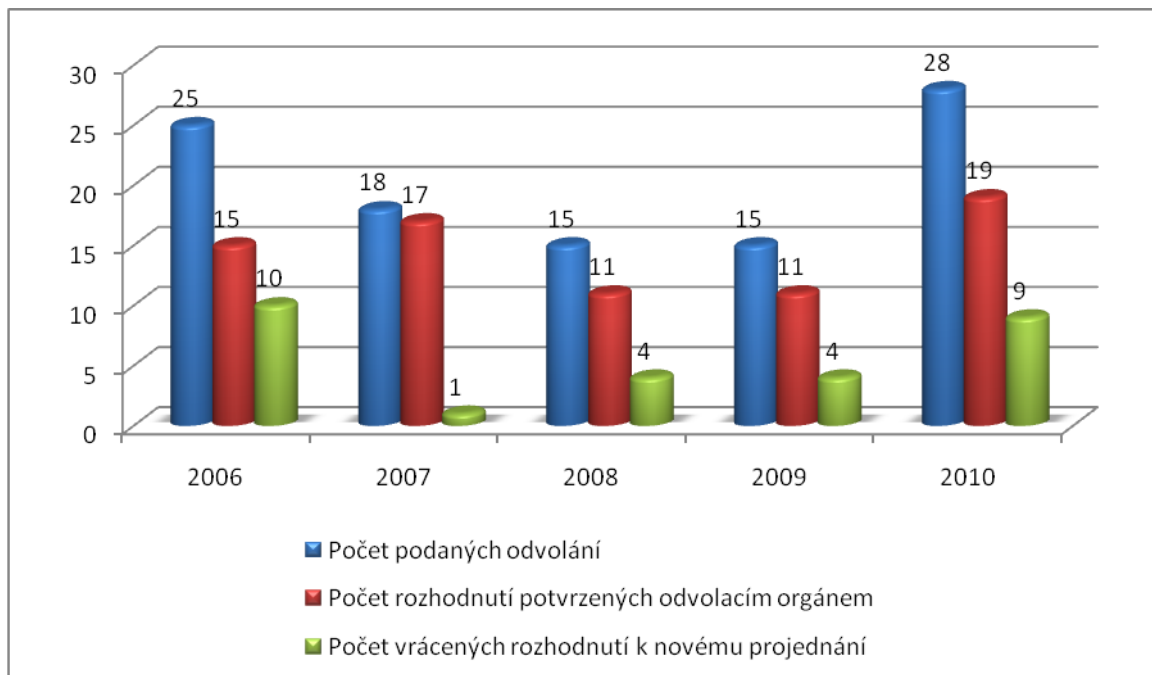
Graf 7. Počet uložených pokut a jejich celková výměra za období 2006 až 2010⁴²

Aby byl přehled projednaných přestupků a sankcí uložených odborem dopravy kompletní, zmíním se také o případech, kdy se pachatel přestupku proti rozhodnutí odvolal. V průměru je proti rozhodnutí o přestupku podáno asi 20 odvolání, a jak vyplývá z následujícího grafu, jsou ve většině případů rozhodnutí správního orgánu odvolacím orgánem potvrzeny. Vyskytují se také případy, kdy je Krajským úřadem Zlínského kraje rozhodnutí vráceno k novému projednání. Relativně malý počet odvolání proti rozhodnutí o přestupku v rámci přestupkové agendy a počet potvrzených rozhodnutí odvolacím orgánem je dán hlavně povahou projednávaných přestupků, kdy je přestupek spolehlivě zjištěn a stanoveno jednoznačné zavinění pachatele přestupku na základě důkazních prostředků a v neposlední řadě profesionálním přístupem pracovníků přestupkové agendy.

Zákon o přestupcích ve svém ustanovení § 96 ukládá obcím, okresním úřadům a krajům poskytovat údaje o projednaných přestupcích za každý kalendářní rok vždy do 31. ledna roku následujícího Ministerstvu vnitra ČR. Takto zpracovaná statistická zjištění, s nimiž jsou dotčené orgány projednávající přestupky seznamovány, slouží ke sjednocování postu-

⁴² Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

pu, zejména pokud jde o porovnávání počtu projednaných věcí a výše uložených sankcí. Současně poskytují také jednotlivým ústředním úřadům orientaci, kterým otázkám je třeba věnovat pozornost v rámci metodické činnosti v oblasti projednávání přestupků. Výkaz, který je odborem dopravy zasílám Ministerstvu vnitra ČR, je uveden v příloze P I diplomové práce.



Graf 8. Přehled odvolání proti rozhodnutí o přestupku za období 2006 až 2010⁴³

Na závěr této kapitoly můžeme shrnout, že z provedené statistiky a rozboru množství projednaných přestupků za období let 2006 až 2010 můžeme vysledovat poměrně značné zatížení pracovníků přestupkové agendy odboru dopravy. Cestu ke zvýšení efektivity v projednávání přestupků a ke snížení počtu případů, které z časových důvodů nejsou vyřízeny v daném roce a přecházejí do dalšího období, vidím v navýšení počtu pracovníků zabývajících se přestupky v dopravě. Dalším faktorem, který zbytečně zvyšuje zatížení odboru dopravy, je zaslání neopodstatněných podnětů Českou kanceláří pojistitelů. Převážná

⁴³ Zdroj: Statistiky OD MěÚ Rožnov p.R. (vlastní zpracování)

část přestupků je projednána v nezkráceném správním řízení s obligatorní povinností nařízení ústního jednání, což se promítá také do celkové délky doby řízení o přestupku. Ke skutečnosti, že se velké množství přestupků projednává ve standardní formě správního řízení, přispěla také nová právní úprava ustanovení § 22 zákona o přestupcích, která stanovila u některých skutkových podstat přestupků proti bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích dolní hranice výše pokuty. Na základě takto stanovené výše pokuty (od 5 000 Kč) není možné přestupek projednat v řízení příkazním.

4 UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

4.1 Účel a funkce sankcí

Sankcí (trestem) označuje přestupkový zákon právní následek přestupku a její podstatou je újma, která vzniká pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání, které je za přestupek označeno právním řádem. Sankce často velmi citelně zasahuje do majetkových a jiných práv subjektů a může mít i další negativní důsledky. Účelem sankcí je tak zabránění páčání přestupků a preventivně působit na obviněného a také ostatní, aby se v budoucnu takového protiprávního jednání nedopouštěli. Sankce může plnit zejména funkci preventivní, ochrannou, represivní a reparační.

Preventivní funkce je v podstatě naplněna skutečností, že právní předpis obsahuje sankce odpovídající určitému druhu nežádoucího chování. Sankce obsažené v právním předpisu tedy na chování lidí působí tak, že pod její hrozbou volí takovou variantu chování, která je v souladu s právem. Z toho vyplývá, že tuto preventivní funkci plní tedy všechny sankce.

Smyslem ochranné funkce je chránit společnost před pachatelem a jeho negativními vlivy chování, ale také chránit společnost např. před ohrožením zdraví a bezpečnosti osob, které by mohl způsobit předmět přestupku. Jako příklad ochranné funkce můžeme uvést např. zákaz řízení motorových vozidel (v tomto případě má tato sankce vůči pachateli přestupku také represivní funkci).

Represivní funkce nastupuje až v okamžiku, kdy se preventivní funkce ukázala jako nedostatečná. Jde o přímý postih přestupce, tedy o nepříznivý zásah do jeho majetkové nebo osobní sféry a mívá především formu peněžité pokuty, zákazu nebo omezení. Tím má být dosaženo toho, aby se pachatel přestupku opětovně nedopouštěl protiprávního jednání, tedy sankce tady má působit výchovně. Je tedy nutné zvolit takový druh, resp. výši sankce, která citelně zasáhne do majetkových či osobních poměrů přestupce. V opačném případě by sankce neplnila onen výchovný efekt a těžko by odradila pachatele od dalšího protiprávního jednání.

Funkce reparační působí na to, aby byla odstraněna újma způsobená protiprávním jednáním. Za zvláštní druh reparační funkce je považována tzv. satisfakční funkce. Ta se týká především práva na ochranu osobnosti a jejím obsahem je např. omluva nebo přiměřená

náhrada. Satisfakční funkci můžeme najít u přestupků proti občanskému soužití, kde se většinou jedná o vyrovnání nějaké křivdy nebo urážky.

4.2 Rozbor přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích

S účinností od 1.7.2006 došlo, na základě právní úpravy⁴⁴, k zásadním změnám v pojetí přestupků podle ustanovení § 22 PřesZ. Uvedené ustanovení upravuje jeden z nejčastěji páchaných druhů přestupků, a to přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Touto úpravou byly více propracovány skutkové podstaty přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, což umožnilo podrobnější úpravu sankcí a jejich odstupňování podle závažnosti přestupku. Skutkové podstaty jsou vymezeny tak, aby bylo možné postihnout závažná porušení povinností stanovených zákonem o silničním provozu, a dále zákonem č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 307/1999 Sb. (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“).

K uvedené právní úpravě bylo, podle důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon o silničním provozu, přistoupeno s ohledem na dlouhodobě alarmující situaci v silničním provozu v České republice. Neustále se zvyšuje počet dopravních nehod a rostou i jejich následky, včetně počtu usmrcených osob. Statisticky patří Česká republika v těchto ukazatelích k nejhorším státům v Evropě. Podle poznatků policie a názorů odborné veřejnosti se na této situaci výraznou měrou podílí bezohlednost a nekázeň účastníků silničního provozu a zejména řidičů motorových vozidel. Tato nekázeň je pak posilována i

⁴⁴ Zák. č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, v platném znění

všeobecným povědomím o tom, že za určitých podmínek je obtížné dovést takového řidiče k odpovědnosti za jeho protiprávní jednání.

Ustanovení § 22 PřesZ můžeme členit jednak podle subjektu přestupku a dále podle skutkových podstat dané oblasti přestupků. Subjektem přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích může být kdokoli, kdo se dostane do situace předvídané zákonem jako účastník silničního provozu (tzv. obecný subjekt, např. chodec, vozka) nebo pachatel v zákoně stanovený (tzv. speciální subjekt, např. řidič motorového vozidla). Ustanovení § 22 odst. 2 a 3 PřesZ vymezují jako další možné subjekty přestupku provozovatele vozidel a specificky řidiče autoškol.

Ustanovení § 22 PřesZ lze dále podle hlediska, kterým je skutková podstata přestupku, rozdělit na přestupky týkající se technické způsobilosti vozidla (§ 22 odst. 1 písm. a) PřesZ), přestupky související s řízením vozidla pod vlivem alkoholu nebo návykové látky (§ 22 odst. 1 písm. b) až d) PřesZ), přestupky související se způsobilostí k řízení vozidel (§ 22 odst. 1 písm. e) PřesZ), přestupky spojené s porušením pravidel provozu na pozemních komunikacích (§22 odst. 1 písm. f) a g) PřesZ) a přestupky v souvislosti s dopravní nehodou (§22 odst. 1 písm. h) až k) PřesZ). Protože množství možných porušení povinností stanovených zákonem o silničním provozu je tolik, že není možné všechna vymezit jako konkrétní (speciální) skutkové podstaty přestupků, počítá zákon o přestupcích v ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) s vymezením obecné (souhrnné) skutkové podstaty přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

V následující části se zaměřím na rozbor některých problematických skutkových podstat přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích z praktického hlediska ukládání sankcí odborem dopravy.

4.2.1 Přestupky týkající se registrace a technické způsobilosti vozidla

V ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) bodu 1. a 2. PřesZ jsou upraveny přestupky související se státní poznávací značkou (dále jen „registrační značka“) vozidla. Těchto přestupků se dopustí osoba, která řídí vozidlo, na němž v rozporu se zvláštním právním předpisem není umístěna tabulka registrační značky nebo je umístěna jiná tabulka registrační značky než ta, která byla vozidlu přidělena, anebo jehož tabulka registrační značky je zakryta, nečitelná nebo upravena či umístěna tak, že je znemožněna nebo podstatně ztížena její čitelnost.

Podle ustanovení § 22 odst. 7 PřesZ se za výše uvedené přestupky uloží pokuta od 5 000 Kč do 10 000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku.

V praxi je v těchto případech nutné zkoumat míru zavinění ve vztahu k jednání pachatele přestupku a také jak moc byla identifikace vozidla ztížena, popř. úplně znemožněna. Při určování výměry sankce, a to jak výše uložené pokuty tak délky doby zákazu činnosti, je třeba posuzovat každý případ individuálně. Je nutné posoudit, zda pachatel přestupku jednal s úmyslem či nikoli. S prvním případem se můžeme setkat u osob, které vědomě a záměrně užijí jinou registrační značku, než která byla vozidlu přidělena pro páchaní protiprávního jednání. Zde se může jednat např. o umístění jiné registrační značky na vozidlo použité při krádežích pohonných hmot na čerpacích stanicích (pachatel ujede bez placení). Vyskytují se taky situace, kdy je na žádost osoby vozidlo vyřazeno z registru vozidel, ale registrační značky osoba neodevzdá, protože v čestném prohlášení uvede, že došlo k jejich ztrátě a přesto vozidlo dále užívá v provozu na pozemních komunikacích. Úmyslného jednání se dopouští také řidiči motocyklů, kteří registrační značky různě ohýbají a deformují nebo je přímo zakrývají, za účelem znemožnit identifikaci vozidla a vyhnout se tak postihu za přestupek, zpravidla za překročení nejvyšší povolené rychlosti nebo předjíždění v zakázaných případech.

Na druhou stranu se můžeme setkat s případy, kdy k naplnění skutkové podstaty jmenovaných přestupků dojde tím, že osoba řídí vozidlo, na kterém není umístěna registrační značka nebo je registrační značka nečitelná, ale tato osoba o tom v daném okamžiku neví. Jedná se o případy, kdy dojde k odcizení nebo ztrátě registrační značky z vozidla potencionálního pachatele přestupku.

Právě u těchto případů, kdy pachatel přestupku nejedná úmyslně, vidím stanovení dolní hranice pokuty ve výši 5 000 Kč a zákazu činnosti na dobu od šesti měsíců neadekvátní k míře zavinění přestupkovému jednání. Asi málokdo si např. při odjezdu z parkoviště od hypermarketu nebo ze sídliště zkontroluje, zda má obě registrační značky řádně upevněné na vozidle, zda tyto nejsou zdeformovány, např. kontaktem tažného zařízení jiného vozidla při parkování, odcizeny nebo znečištěny po předchozí jízdě v nepříznivém počasí. V těchto případech podle mého názoru nejde o tak vysokou míru společenské nebezpečnosti, která by odůvodňovala trestat pachatele těchto přestupků tak vysokými a neúměrnými sankcemi. Zejména obligatorní uložení zákazu činnosti na dobu nejméně šesti měsíců je i za předpokladu, že tato doba může být na žádost pachatele přestupku zkrácena, u těchto nedbalost-

ních přestupků příliš tvrdé a neopodstatněné. Za dostatečné splnění účelu sankce a její preventivní funkce bych považoval u těchto přestupků stanovit pouze výlučné horní hranice výše výměry, což by správnímu orgánu nebránilo v odůvodněných případech stanovit sankce ve výši, kterou připouští současná právní úprava.

4.2.2 Přestupky týkající se řízení pod vlivem alkoholu

Přestupek, kdy osoba řídí motorové vozidlo nebo jede na zvířeti ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodila požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) PřesZ, je podle současné právní úpravy zařazen mezi nejzávažnější přestupky v dopravě hned vedle dopravní nehody, při které je jiné osobě ublíženo na zdraví a přestupku, kdy osoba řídí motorové vozidlo a není držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění. To souvisí i se skutečností, že výše uvedené přestupky, resp. jejich skutkové podstaty mají legislativně zakotveny obdobné skutkové podstaty v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) PřesZ má svůj obraz v trestním právu v ustanovení § 274 trestního zákoníku, podle kterého se trestného činu dopustí ten, kdo vykonává ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem návykové látky, zaměstnání nebo jinou činnost, při kterých by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí nebo způsobit značnou škodu na majetku a může být potrestán odnětím svobody až na jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti.

Odborem dopravy jsou projednávány v souvislosti s alkoholem převážně přestupky podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) PřesZ, kdy pachatel řídí motorové vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo v takové době po jeho požití, po kterou je ještě pod jejich vlivem. Přestupky naplňující skutkovou podstatu ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) PřesZ jsou řešeny v přestupkovém řízení opravdu výjimečně, protože s ohledem na stav vylučující způsobilost, jsou projednány většinou řízením trestním. Právě stav vylučující způsobilost k řízení motorových vozidel, je také kritériem pro kvalifikování závažnosti deliktu. Pokud se osoba v takovém stavu při řízení motorového vozidla nachází, bývá zpravidla vždy toto jednání projednáno v trestním řízení. Protože tento pojem, tj. stav vylučující způsobilost, je bezesporu subjektivní záležitostí, je podle zavedené soudní praxe stanovena mezní hodnota 1,0 promile alkoholu. Pod tuto hodnotu je věc kvalifikována ve většině případů ještě jako přestupek.

Domnívám se, že při určování výměry sankce za přestupky podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) PřesZ, neumožňuje současná právní úprava dostatečnou diferenciaci sankcí, které je možné za tento přestupek uložit. Pokud došlo k zavedení hodnoty 1,0 promile alkoholu, jakožto hranice k rozlišení mezi přestupkem a trestným činem, měla by být také správním orgánům dána možnost spravedlivěji odstupňovat výši ukládaných sankcí podle obsahu zjištěného množství alkoholu. Za současného právního stavu je sankcí za výše uvedený přestupek pokuta ve výši od 10 000 Kč do 20 000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku. Pokutu v minimální výši 10 000 Kč tak správní orgán obligatorně uloží pachateli přestupku, jemuž bude orientační dechovou zkouškou zjištěna hladina alkoholu ve výši 0,3 promile, tak i tomu, který měl hodnotu alkoholu 0,9 promile. Bez ohledu na skutečnost, že řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu je nepřijatelným jednáním a nežádoucím společenským jevem, nezakládá podle mého názoru hodnota 0,3 promile alkoholu automatické uložení pokuty ve výši 10 000 Kč. V těchto případech nižších naměřených hodnot, řekněme do 0,5 promile alkoholu, by zcela jistě nebylo narušením preventivní funkce této sankce ukládat pokuty v rozmezí od 5 000 Kč do 10 000 Kč. Nad tuto hranici by správní orgán ukládal pokutu od 10 000 Kč do 20 000 Kč.

4.2.3 Přestupky týkající se způsobilosti k řízení motorových vozidel

Fyzická osoba, která řídí motorové vozidlo a není držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského se dopouští protiprávního jednání, kdy dochází k naplnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 PřesZ. Opět je zde možno sledovat podobnost s trestním právem ve skutkové podstatě trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku, kterého se dopustí ten, kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci tím, že vykonává činnost, která mu byla takovým rozhodnutím zakázána nebo pro kterou mu bylo odňato příslušné oprávnění podle jiného právního předpisu. Tohoto trestného činu se dopustí např. ten, komu byl rozhodnutím o přestupku uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel a v době jeho trvání se znovu dopustil přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 PřesZ. V takovém případě bude osoba stíhána v trestním řízení za trestný čin podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a správním orgánem bude projednána v řízení přestupkovém pro spáchání

přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 PřesZ. V tomto případě nedochází k porušení principu „ne bis in idem“.

Předchozí právní úprava představovaná trestním zákonem⁴⁵ měla v ustanovení § 180d přímo zakotven trestný čin, podle něhož ten, kdo řídí motorové vozidlo, ačkoliv není držitelem příslušného řidičského oprávnění, bude potrestán trestem odnětí svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem nebo zákazem činnosti. Toto ustanovení již nová právní úprava trestního zákoníku, s účinností od 1.1.2010, neobsahuje.

V praxi odboru dopravy se setkáváme s případy, kdy osoba řídí motorové vozidlo skupiny, na které nemá řidičské oprávnění, ale vlastní oprávnění podskupiny nižší kategorie. Většinou se jedná o řidiče motocyklů, kteří vlastní řidičské oprávnění podskupiny A1, ale řídí silný motocykl, na který je potřeba oprávnění skupiny A. Stále se ovšem vyskytují také případy řízení motorových vozidel osobami, které řidičské oprávnění nevladly nikdy.

Za výše uvedený přestupek uloží správní orgán pokutu od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let. Řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění je bezesporu velice závažným přestupkem s vysokou mírou společenské nebezpečnosti. Není možné tolerovat, aby se na pozemních komunikacích pohybovala motorová vozidla, která jsou řízena osobami, jež nikdy neabsolvovaly výcvik v autoškole a nemají patřičnou znalost pravidel silničního provozu. V tomto případě je stanovení výměry sankcí pokuty a zákazu činnosti, jak ji obsahuje současná právní úprava, naprosto opodstatněné. Otázkou zůstává, zda obligatorní stanovení dolních hranic výměry sankcí ukládaných za tyto přestupky, umožňuje dostatečně odstupňovat závažnost u specifických nedbalostních jednání. Jedná se např. o případy, kdy pachateli přestupku byla uložena sankce zákazu činnosti a ten po uplynutí této doby nepožádal správní orgán také o vrácení řidičského oprávnění, protože si této povinnosti nebyl vůbec vědom. V takovém případě se na něho pohlíží jako na osobu, která řídí motorové vozidlo bez řidičského oprávnění a bude potrestán pokutou minimálně 25 000 Kč a zákazem činnosti nejméně na dobu jednoho roku.

⁴⁵ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

4.2.4 Přestupky týkající se porušení pravidel silničního provozu

Ze skupiny přestupků týkajících se porušení pravidel silničního provozu patří k nejméně frekventovanějším, jejichž projednáním se odbor dopravy zabývá, překročení nejvyšší dovolené rychlosti. Tyto přestupky jsou diferencovaně vymezeny v ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) boby 2 až 4 PřesZ a kritériem pro rozlišení jednotlivých skutkových podstat je výše překročení nejvyšší dovolené rychlosti jízdy vozidla. Povinnosti řidiče při dodržování dovolené rychlosti upravuje ustanovení § 18 zákona o silničním provozu, kdy řidič motorového vozidla o maximální přípustné hmotnosti nepřevyšující 3 500 kg, jakož i autobusu, může jet mimo obec rychlostí nejvýše 90 km/h a na dálnici a silnici pro motorová vozidla rychlostí nejvýše 130 km/h. Řidič jiného než uvedeného vozidla může jet mimo obec (včetně jízdy na dálnici a na silnici pro motorová vozidla) rychlostí nejvýše 80 km/h. V obci smí jet řidič (bez ohledu o jaké motorové vozidlo jde) rychlostí nejvýše 50 km/h a jde-li o dálnici nebo silnici pro motorová vozidla vedoucí obcí, nejvýše 80 km/h.

Podle výše překročení dovolené rychlosti stanovené zákonem o silničním provozu jsou odstupňovány také výše ukládaných sankcí. Za nejméně závažné a tedy malé překročení dovolené rychlosti v obci o méně než 20 km/h a mimo obec o méně než 30 km/h uloží správní orgán pokutu v rozmezí od 1 500 Kč do 2 500 Kč bez obligatorní povinnosti současného uložení sankce zákazu činnosti. Překročí-li řidič vozidla nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km/h a více a mimo obec o 30 km/h a více bude mu uložena pokuta ve výši od 2 500 Kč do 5 000 Kč a zákaz činnosti v délce trvání od jednoho do šesti měsíců v případě, že se tohoto přestupku dopustil v období dvanácti po sobě jdoucích měsíců. Jako nejzávažnější porušení překročení nejvyšší dovolené rychlosti zákon o přestupcích považuje jednání řidiče, který překročí rychlost vozidla v obci o 40 km/h a více a mimo obec o 50 km/h a více. Toto protiprávní jednání je podle ustanovení § 22 odst. 7 PřesZ sankcionováno pokutou v rozmezí od 5 000 Kč do 10 000 Kč a zákazem činnosti od šesti měsíců do jednoho roku.

V případě těchto přestupků nastává problém s identifikací pachatele přestupku a také uplatněním odpovědnosti vůči tomuto pachateli. V situacích, kdy je zjištěno pouze překročení nejvyšší dovolené rychlosti vozidla a pachatel nebyl přímo zastaven orgány policie, která provedla zjištění jeho totožnosti, nastávají v praxi běžně situace, kdy se po postoupení přestupku správnímu orgánu, setkáváme s institutem osoby blízké a to hlavně je-li dokumentační snímek zachycující pachatele přestupku nekvalitní.

V dnešní moderní a přetechnizované společnosti je prakticky nemyslitelné, aby se odhalování a zjišťování přestupků v silniční dopravě provádělo jen klasickými metodami, tj. osobním zjišťováním policie nebo prověřováním oznámení. V mnoha zemích se již používají filmové kamery nainstalované na citlivých místech komunikací, které zachycují registrační značky a tváře řidičů. Ale i v těchto případech je nutné zabezpečit zjištění totožnosti řidiče a jeho potrestání.

Jako příklad uveďme rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Joost Falk v. Nizozemí* ze dne 19.10.2004, kdy stěžovateli byla zamítnuta stížnost na porušení čl. 6 odst. 2 Evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, jelikož mu byla uložena pokuta na základě zákona o správním řízení o přestupcích v dopravě proto, že vozidlo registrované na jeho jméno nedalo přednost chodci na přechodu pro chodce. Ve stížnosti namítal, že přestupek spáchal jeho obchodní partner, který vozidlo v inkriminované době řídil. Odmítl mu však pokutu uhradit. Podle citovaného zákona za přestupky, jimiž nebyla způsobena újma na zdraví ani škoda na majetku, jestliže totožnost řidiče nemohla být zjištěna na místě, nese odpovědnost registrovaný majitel vozidla. Výjimku tvoří situace, kdy majitel prokáže skutečnost, že vozidlo bylo použito proti jeho vůli jinou osobou a použití nemohl zabránit, nebo vozidlo pronajal jiné osobě na nejméně tři měsíce nebo vozidlo prodal jiné osobě a ta písemně převzala odpovědnost za používání vozidla. Jestliže přestupek spáchala jiná osoba a vlastník se nemohl exkulpat, má nárok na to, aby mu tato osoba zaplacenou pokutu uhradila. Evropský soud pro lidská práva proto konstatoval, že sporné ustanovení nizozemského zákona neodporuje čl. 6 odst. 2 EÚLPS⁴⁶. Objektivní odpovědnost majitele vozidla, vzhledem k obecným zásadám odpovědnosti za přestupek, patrně není u nás průchodná bez podstatnějších zásahů do stávající právní úpravy⁴⁷.

Podle mého názoru jsou skutkové podstaty přestupků při překročení nejvyšší dovolené rychlosti v podstatě dostatečně odstupňovány vzhledem, k jejich závažnosti a umožňují

⁴⁶ REPÍK, B. Odpovědnost majitele vozidla za přestupek v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. *Právní fórum* [online]. 2005, č. 12 [cit. 2011-03-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.systemaspi.cz/>>.

⁴⁷ Podle ustanovení § 2 odst. 1 PřesZ je přestupkem jen zaviněné jednání obviněného z přestupku, u kterého platí presumpce nevinu v souladu s ustanovením § 73 odst. 1 PřesZ.

potřebnou sankční diferenciaci. Hlavním problémem při ukládání sankcí za tyto přestupky tak zůstává uplatnění odpovědnosti vůči osobě pachatele.

Dalším typem často se vyskytujících přestupků týkajících se porušení pravidel silničního provozu je předjíždění vozidel v zakázaných případech⁴⁸. Skutková podstata tohoto přestupku je upravena v ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 PřesZ a sankcí za toto protiprávní jednání je pokuta ve výši od 5 000 Kč do 10 000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku. Je nutno dodat, že tento přestupek je často projednáván společně s přestupkem v souvislosti s dopravní nehodou podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. i) PřesZ, kdy dochází k jednočinnému souběhu obou přestupků.

V dnešní době stále existuje poměrně početná skupina řidičů, kteří mají pocit, že si mohou na silnicích dělat prakticky cokoliv. Předjíždění v případech, které zákon o silničním provozu zakazuje, je bezesporu velmi závažným přestupkem s vysokou mírou společenské nebezpečnosti. Takový řidič nejen že ohrožuje sebe, ale všechny účastníky silničního provozu. Nemůžeme jednoznačně tvrdit, že takovými to neukázněnými řidiči jsou pouze řidiči silných motocyklů, což potvrzuje nedávná kauza s řidičem osobního automobilu, který přímo vytlačil vedle něj jedoucí vozidlo z dálnice. To, že na českých silnicích vládne spíše „zákon džungle“ než pravidla silničního provozu, souvisí sice s celkovými poměry a rozvolněním právního vědomí v české společnosti, ale nepochybně k této situaci přispívá nedostatečný a neúčinný postih právě přestupků v dopravě, z nichž bohužel převážná část zůstává nepotrestána.

Při ukládání sankcí za tyto přestupky, související s nedovoleným předjížděním, tak nastávají problematické situace, zpravidla v oblasti dokazování prováděné správním orgánem. Ten většinou disponuje dostatečnými důkazními prostředky pouze v případech, kdy k přestupku předjíždění v zakázaných případech podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bodu 7. PřesZ, došlo v souvislosti s dopravní nehodou nebo byl tento přestupek zjištěn přímo policejní hlídkou. Dalším případem může být např. postoupení přestupku orgány policie, která při speciálních akcích monitoruje pozemní komunikace prostřednictvím kamer z vrtulníku a pachatel přestupku, po jeho zastavení a zjištění jeho totožnosti policejní hlídkou, i po předložení záznamu z kamery není ochoten věc vyřídit v blokovém řízení. Ve

⁴⁸ Výčet případů, kdy řidič nesmí předjíždět, upravuje ustanovení § 17 zákona o silničním provozu

většině případů, ale zůstávají pachatelé těchto přestupků nepotrestáni a dále svou bezohlednou jízdou ohrožují bezpečnost na pozemních komunikacích.

Zde se nabízí otázka, zda na základě velmi vysoké společenské nebezpečnosti tohoto jednání, by neměly být tyto přestupky trestány mnohem razantněji, než připouští současná právní úprava. Opatření bych spatřoval minimálně ve zvýšení horních hranic výměry sankcí za tyto přestupky, což by podstatně rozšířilo limitní hranice správního orgánu při využití jeho diskreční pravomoci při ukládání sankcí. Zcela jistě by tím došlo ke zvýšení účinku a preventivního působení sankce pro cílovou skupinu pachatelů takovýchto přestupků, kterými jsou ve většině případů majetnější osoby, kupující si drahé a rychlé vozy, mající pocit, že ostatní řidiči jejich „jízdu“ jenom brzdí. Z hlediska působení ochranné funkce sankce zákazu činnosti, která má chránit ostatní účastníky silničního provozu před takovými řidiči, považují současné stanovení doby zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel od šesti měsíců do jednoho roku, za dostačující.

4.2.5 Přestupky týkající se dopravní nehody

Ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) až k) PřesZ vymezuje přestupky spáchané v souvislosti s dopravní nehodou, kterou definuje zákon o silničním provozu jako událost v provozu na pozemních komunikacích, například havárie nebo srážka, která se stala nebo byla započata na pozemní komunikaci a při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby nebo ke škodě na majetku v přímé souvislosti s provozem vozidla v pohybu. Zákonodárce rozdělil tyto přestupky podle způsobeného následku, kterým je jednak hranice hmotné škody ve výši 100 000 Kč vzniklá na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí a dále skutečnost, že došlo k ublížení na zdraví jiné osobě (jiné než subjektu přestupku). S tímto členěním koresponduje také systém odstupňování výměry ukládaných sankcí za tyto přestupky.

Do první skupiny můžeme zařadit dopravní nehody, při kterých hmotná škoda na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí nepřevyšuje částku 100 000 Kč a nedošlo ke zranění jiné osoby. Zde dochází k naplnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) PřesZ a správní orgán uloží v souladu s ustanovením § 22 odst. 9 PřesZ pokutu v rozmezí od 1 500 Kč do 2 500 Kč. Další skupinou jsou případy, kdy hmotná škoda vzniklá při dopravní nehodě převyšuje částku 100 000 Kč. Zde se je naplněna skutková podstata přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. i) PřesZ a sankcí za tako-

véto jednání je podle zákona o přestupcích pokuta ve výši od 2 500 Kč do 5 000 Kč. V případě, že osoba spáchá tento přestupek v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát a vícekrát, uloží se pachateli vedle výše uvedené pokuty i sankce zákaz činnosti na dobu od jednoho do šesti měsíců. Za nejzávažnější lze považovat dopravní nehody, při kterých bylo jiné osobě ublíženo na zdraví podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) PřesZ a zákon o přestupcích v takových případech stanoví povinnost uložit pachateli přestupku pokutu ve výši od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let. U tohoto přestupku můžeme opět vidět obdobu jeho skutkové podstaty v trestním právu a to v ustanovení § 148 TrZ, ublížení na zdraví z nedbalosti, event. ustanovení § 147 TrZ, který upravuje těžké ublížení na zdraví z nedbalosti.

Způsobení dopravní nehody je poměrně frekventovaným a bezesporu závažným přestupkem na úseku silničního provozu. Podle mého názoru by ovšem výše škody neměla být při ukládání sankcí za přestupky související s dopravní nehodou hlavním a jediným kritériem k posouzení závažnosti přestupku. V praxi se při rozhodování o výměře sankce setkáváme, právě díky tomuto v zákoně stanovenému hlavnímu kritériu, s ukládáním rozdílných postihů za prakticky totožné přestupky se stejnou mírou společenské nebezpečnosti. Jako příklad uveďme dopravní nehodu, kterou způsobí řidič vozidla, který při jíždě do křižovatky z vedlejší pozemní komunikace označené dopravní značkou "Dej přednost v jízdě!" nedá přednost v jízdě vozidlu přijíždějícímu po hlavní pozemní komunikaci⁴⁹. I když pachatel přestupku způsobí dopravní nehodu za jinak stejných okolností, bude se výměra sankce za tento přestupek posuzovat hlavně podle způsobené škody, která je závislá na ceně zúčastněného poškozeného vozidla. Nabouráte-li drahé, luxusní vozidlo budete postiženi vyššími sankcemi, než když ke střetu dojde s vozidlem, jehož hodnota je v podstatě zůstatková.

Za zmínku stojí také skutečnost, že při způsobené škodě pod zákonnou hranicí 100 000 Kč nemají účastníci dopravní nehody zákonnou povinnost⁵⁰ nehodu ohlásit Policii České republiky, v důsledku čehož nedojde k uplatnění správně právní odpovědnosti i přes to, že

⁴⁹ Povinnost je stanovena v § 22 odst. 1 zákona o silničním provozu

⁵⁰ Ustanovení § 47 odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu

skutková podstata přestupku podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) byla naplněna. V praxi pravděpodobně nastávají i situace, kdy účastníci nehody neohlásí dopravní nehodu ani v případech, kdy hmotná škoda převyšuje zákonem stanovenou hranici s úmyslem vyhnout se postihu za tento přestupek nebo zakrýt jiné protiprávní jednání, a to nejen mající znaky přestupku, ale mnohdy i trestného činu (např. řízení pod vlivem alkoholu).

Nastavení sankcí, které současná právní úprava umožňuje uložit především pachateli přestupku, který způsobí dopravní nehodu, při které je jiné osobě ublíženo na zdraví, považují v některých případech za neadekvátní vzhledem k závažnosti spáchaného přestupku, resp. míře zavinění pachatele přestupku. Jedná se hlavně o pevné a obligatorní stanovení dolní hranice sankce pokuty ve výši 25 000 Kč, která má podle mého názoru, v mnoha případech neopodstatněný a také likvidační ráz, neumožňující patřičnou diferenciaci z hlediska míry zavinění a společenské nebezpečnosti tohoto protiprávního jednání. Touto problematikou se z pohledu účinků a dopadů sankcí ukládaných za tento přestupek budu zabývat podrobněji v kapitole 4.4 diplomové práce.

Jako další subjekty přestupků týkajících se dopravní nehody můžeme označit účastníky dopravní nehody, kteří při dopravní nehodě, při které byla způsobena hmotná škoda na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí nebo součástech či příslušenství pozemní komunikace, nesplní povinnost vyplývající z ustanovení § 47 zákona o silničním provozu. Přestupku se zde dopustí účastník dopravní nehody bez ohledu na to, jestli dopravní nehodu způsobil. V praxi ukládání sankcí na odboru dopravy se setkáváme především s případy řidičů, kteří ujedou od dopravní nehody, při které dojde k poškození jiného vozidla nebo věci a jejich vlastník se v rozhodný okamžik nenachází na místě nehody. Jedná se např. o náraz do zaparkovaného vozidla, poškození kontejneru na komunální odpad, dopravní značení, oplocení budov a podobně. Za tyto přestupky jsou ukládány sankce v souladu s ustanovením § 22 odst. 8 PřesZ a to převážně v případech, kdy toto protiprávní jednání zachytí bezpečnostní kamerový systém městské policie nebo událost ohlásí svědek nehody a je zjištěna totožnost osoby pachatele přestupku.

4.3 Rozbor přestupků podle zákona o pojištění odpovědi za škodu způsobenou provozem motorového vozidla

Odbor dopravy projednává přestupky podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Nejčastější skupinu tvoří přestupky podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) výše uvedeného zákona, podle kterého se přestupku dopustí ten, kdo po zániku pojištění odpovědnosti ve lhůtě 14 dnů neuzavře novou pojistnou smlouvu týkající se téhož tuzemského vozidla, na základě které vznikla nejpozději uplynutím této lhůty povinnost pojistníka platit pojistné a povinnost pojistitele poskytnout pojistné plnění pro případ pojistné události a jako vlastník tohoto vozidla nejpozději ve stejné lhůtě neodevzdá tabulku s registrační značkou a osvědčení o registraci vozidla nebo osvědčení o technickém průkazu (dále jen „osvědčení o registraci vozidla“) tohoto vozidla příslušnému orgánu evidence. Nelze-li splnit povinnost odevzdat tabulku s registrační značkou a osvědčení o registraci vozidla příslušnému orgánu evidence, je vlastník vozidla povinen takovou skutečnost bez zbytečného odkladu oznámit příslušnému orgánu evidence. Povinnost odevzdat tabulku s registrační značkou a osvědčení o registraci vozidla příslušnému orgánu evidence je splněna i tehdy, pokud tak učinil provozovatel zapsaný v registru vozidel.

Oznámení o podezření výše uvedeného přestupku zasílá Česká kancelář pojistitelů prostřednictvím Centrálního registru vozidel, vedeného Ministerstvem dopravy české republiky, pověřenému obecnímu úřadu, jakožto orgánu evidence příslušnému podle registrace tuzemského vozidla. Správní orgán musí nejprve u každé osoby provést lustraci v evidenci vozidel podle registrační značky vozidla za účelem zjištění skutečného vlastníka vozidla a poté u každého vozidla provést lustraci v programu České kanceláře pojistitelů za účelem zjištění, zda je pojistná smlouva platná či nikoli. V praxi je skutečnost taková, že více než jedna třetina oznámených přestupků, která jsou odboru dopravy zaslána, jsou neopodstatněná, jelikož vozidla mají řádně sjednané pojistné smlouvy nebo jsou dočasně nebo trvale vyřazena z registru vozidel. Vlastníci vozidel se tak žádného protiprávního jednání nepouštějí. Pro odbor dopravy to v takovém případě znamená, že celou věc podle přestupkového zákona odloží a přestupkový spis, který vypracoval, založí k archivaci. K těmto zdlouhavým úkonům, které správní orgán vykonal, by přitom nemuselo vůbec dojít, kdyby Česká kancelář pojistitelů měla řádný přehled o vlastnících vozidel a byla lépe propojena s pojišťovnami, které sjednávají a vypovídají pojistné smlouvy.

I když je podle mého názoru stupeň společenské nebezpečnosti u předmětného přestupku téměř nulový, mohou být podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, správním orgánem za spáchání tohoto přestupku ukládány pachateli pokuty od 2 500 Kč až do výše 20 000 Kč. Toto rozmezí je, v porovnání se sankcemi za některé přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, jejichž míra společenské nebezpečnosti je daleko větší, značně nevyvážené.

V praxi se přestupku podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla dopouští v mnoha případech osoby, které jako vlastníci vozidla, u kterého končí pojistná smlouva a které je již staré a nechtějí ho dále používat, toto vozidlo odstaví. Vozidlo je odstaveno převážně ve vlastní garáži nebo na soukromém pozemku v den zániku smlouvy o pojištění odpovědnosti a není dále užíváno k provozu na pozemních komunikacích. Většina těchto osob, která nezná zákon o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, potom patnáctý den po dni skončení pojistné smlouvy, začíná naplňovat skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, jelikož neodevzdaly tabulku registrační značky a osvědčení o registraci vozidla příslušnému orgánu evidence a ani nesjednaly novou pojistnou smlouvu. Znovu vyvstává otázka, jaká je společenská škodlivost tohoto přestupku, je-li předmětné vozidlo odstaveno na jejich pozemku, nikomu nepřekáží, není odstaveno ani provozováno na pozemních komunikacích. Za toto „protiprávní jednání“ hrozí ve správním řízení pachatelům výše uvedeného přestupku nejenom výše zmíněná pokuta v rozmezí od 2 500 Kč až do výše 20 000 Kč. Navíc jsou osoby penalizovány Českou kanceláří pojistitelů, a to za každý den nepojištění vozidla, kde výše penále je určena podle obsahu motoru vozidla.

Podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla se přestupku dopustí fyzická osoba, která v rozporu s ustanovením § 1 odst. 2 téhož zákona provozuje nebo ponechá na pozemní komunikaci vozidlo bez pojištění odpovědnosti. Zde je podle mého názoru uložení sankce v rozmezí od 5 000 Kč do 40 000 Kč vzhledem k závažnosti přestupku opodstatněnější, ale při rozhodování o výši pokuty je třeba zohlednit hlavně kritérium míry zavinění. Je rozdíl, jestli někdo zapomněl smlouvu o pojištění odpovědnosti prodloužit, např. při změně pojišťovny, nebylo mu doru-

čeno oznámení pojistitele o výpovědi pojištění odpovědnosti nebo se úmyslně a záměrně vyhýbá této zákonem stanovené povinnosti.

Podle mého názoru vyvstává otázka nad významem skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Zda je tedy toto „protiprávní jednání“, vzhledem k jeho nulové společenské nebezpečnosti, vůbec potřeba za přestupek označovat a chránit společnost před osobami, které se ho dopouštějí nebo toto ustanovení zrušit, čímž by se pro správní orgány vytvořil větší časový prostor k tomu, aby se mohly věnovat závažnějším přestupkům nebo alespoň podstatně snížit sankce, které fyzickým osobám za tento přestupek hrozí.

4.4 Účinky a dopady ukládaných sankcí

Pracovníci přestupkové agendy odboru dopravy postupují při určování druhu a výměry sankce v souladu s ustanovením § 12 PřesZ a dodržují zásady uplatňující se při ukládání sankcí v přestupkovém řízení. Příklad posuzování jednotlivých kritérií přestupku při určování druhu a výše výměry sankce je uveden v závěru této kapitoly. Jak jsem uvedl, projednává odbor dopravy v zásadě přestupky dvou oblastí. Jednak přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích specifikované v ustanovení § 22 PřesZ a dále přestupky podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

Z možných druhů sankcí, které zákon o přestupcích stanovuje výčtem v ustanovení § 11 odst. 1, je přestupkovou agendou nejfrekventovaněji ukládanou sankcí **pokuta**, což vyplývá hlavně z obligatorní povinnosti uložení této sankce u přestupků podle ustanovení § 22 PřesZ. Při ukládání pokuty má správní orgán prostor pro správní uvážení v rámci zákonem stanovené výše sankce. Obecně lze diskreční oprávnění aplikovat v případech, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojován jediný právní následek, tedy poskytuje-li zákon správnímu orgánu, aby zvolil podle své úvahy jedno z více předvídaných řešení. K částečnému omezení správního uvážení došlo právě u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích po novele ustanovení § 22 PřesZ, kdy nová právní úprava stanovila s účinností od 1.7.2006 u těchto přestupků vedle horní také dolní hranice výše ukládaných pokut a také minimální doby zákazu činnosti. Kromě výše uvedeného došlo u závažných přestupků ke zvýšení horní hranice ukládaných pokut až na 50 000 Kč a ke zvýšení výměry pokut ukládaných v blokovém řízení. Další změna týkající se ukládání sankcí vyplývá z ustanovení § 22 odst. 12 PřesZ, které stanoví, že od uložení

sankce, podle odstavců 4 až 11 PřesZ, nelze v rozhodnutí o přestupku upustit, s výjimkou sankce, kterou lze v blokovém řízení uložit za přestupky podle § 22 odst. 1 písm. l) PřesZ. Tady se odkaz na výjimku jeví jako nesmyslný a neaplikovatelný, protože toto ustanovení se týká řízení blokového, pro které zákon místo upuštění od uložení sankce zná specifický institut domluvy.

Stanovení dolních hranic pokut se zabýval Ústavní soud v souvislosti se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁵¹ kdy konstatoval, že pokuta může za určitých okolností představovat zásah do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Zakotvení minimální výše pokuty do zákona sleduje podle Ústavního soudu v zásadě legitimní cíl, neboť umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání, může se jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce neumožňuje vždy uplatnit zásah přiměřený a může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační⁵².

Uvedenou argumentaci Ústavního soudu lze na otázku ústavní konformity sankcí podle § 22 PřesZ aplikovat ve značně omezené míře. Ústavním soudem projednávané případy se týkaly dolní hranice pokuty 500 000 Kč, resp. 200 000 Kč, kde je možný likvidační charakter sankce naprosto zřejmý. U dolních hranic pokut podle ustanovení § 22 PřesZ, které jsou u nejméně závažných přestupků stanoveny na 1 500 Kč a u těch nejzávažnějších na 25 000 Kč, to úplně tvrdit nelze. Zkoumat ústavní konformitu v případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích se týká tedy prakticky především obligatorního ukládání sankcí zákazu činností.

⁵¹ S účinností od 1.1.2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákonem), ve znění pozdějších předpisů

⁵² PODHRÁZKÝ, M., LAVICKÝ, P., ŽONDROVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vyd. Praha: Wolter Kluwer, 2006, str. 127

Otázkou zůstává, zda právě dolní hranice 25 000 Kč je skutečně stanovena zákonodárcem v adekvátní výši pro splnění preventivní a výchovné funkce této sankce u nedbalostních přestupků. V praxi se jedná např. o přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) PřesZ, kdy řidič způsobí dopravní nehodu, při které je jiné osobě ublíženo na zdraví. Jsou známy případy, kdy řidič zastavil vozidlo před špatně přehlednou křižovatkou, na kterou přijel po vedlejší pozemní komunikaci a přesvědčil se, že může pokračovat v jízdě, protože po hlavní silnici nepřijíždělo žádné vozidlo. Poté co vjel do křižovatky, vjelo do křižovatky vozidlo přijíždějící po hlavní komunikaci a to ve značné rychlosti, kdy už nebylo možné střetu zabránit. I po zvážení okolností a posouzení všech kritérií výše uvedeného jednání uloží správní orgán pokutu v minimální výměře 25 000 Kč a zákaz činnosti na dobu minimálně jednoho roku. Jak výše pokuty, tak délka doby zákazu činnosti je podle mého názoru neúměrná jednání pachatele přestupku, jelikož toto jednání nevykazuje takovou míru společenské nebezpečnosti, které by výměra sankcí za tento přestupek odpovídala. V tomto případě represivní funkce sankce pokuty uložené v minimální výši 25 000 Kč zcela převažuje nad preventivním a výchovným aspektem a v mnoha případech se přibližuje nebo dosahuje likvidačního charakteru. Právě pro zohlednění výše uvedených případů, s minimální mírou společenské nebezpečnosti jednání, je nutné odstupňovat výměru ukládaných sankcí, která by umožnila správnímu orgánu, po zvážení všech kritérií, uložit adekvátní, ale také přiměřenou sankci. Pro splnění účelu a požadovaných funkcí sankce bych navrhoval dolní hranici výměry pokuty snížit na 2 500 Kč, jako je tomu u dopravní nehody bez zranění jiné osoby a nechal plně na posouzení správního orgánu, aby po zohlednění všech okolností a zvážení kritérií daného případu, uložil pokutu v rozmezí od 2 500 Kč do 50 000 Kč.

V porovnání s výše uvedeným považuji za mnohem závažnější např. jednání, kterého se dopustí osoba tím, že neuposlechne pokynu policisty a nezastaví vozidlo na jeho znamení dávané podle zvláštního právního předpisu. V praxi se tento přestupek přiřazuje pod souhrnnou skutkovou podstatu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) PřesZ, kdy pachateli hrozí pouze pokuta od 1 500 Kč do 2 500 Kč a zákaz činnosti správní orgán vůbec neukládá.

Jak vyplývá z literatury⁵³, účelem uložení pokuty je, aby si pachatel uvědomil následky svého chování a aby se stejných či podobných přestupků v budoucnosti nedopouštěl. Zároveň má odrazovat i ostatní osoby od podobného protispolečenského jednání. Cíle může pokuta dosáhnout tehdy, odpovídá-li závažnosti spáchaného přestupku a znamená-li pro obviněného skutečnou újmu. Takový případ bude třeba v případě, kdy pachatel získal přestupkem určitou výhodu, kterou je možné hodnotově vyjádřit. Někdy by nízká pokuta pachatele spíše povzbuzovala k dalšímu protispolečenskému jednání, než aby od něj odrazovala. Při ukládání pokuty se také přihlédně k platebním možnostem pachatele.

V poslední době se v judikatuře setkáváme s názorem, že správní orgán je při ukládání sankcí povinen, v nezbytném rozsahu, přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele přestupku a to i v případech, kdy takový požadavek ze zákona přímo nevyplývá. Správní orgán by měl v případech, kdy zákonná úprava s poměry pachatele, jako s jedním z hledisek pro určení výše pokuty nepočítá, majetkovou situaci zohledňovat až ve chvíli, kdy pachateli hrozí natolik značný peněžitý trest, že by výše uložené sankce mohla mít pro pachatele přestupku likvidační ráz. Není tedy nutné se při ukládání pokuty zabývat majetkovými poměry pachatele přestupku vždy. Zejména ne v případech, kdy bude s ohledem na výši pokuty a na základě poznatků o osobě pachatele, plynoucích s dosavadního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele.

Naopak v situacích, kde si závažnost spáchaného přestupku nebo jiné okolnosti vyžadají takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního účinku působení pokuty na pachatele vyloučit, musí se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele zabývat a přihlédnout k nim do takové míry, aby uložení pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, ale v žádném případě zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky.

Druhou nejčastěji ukládanou sankcí v praxi odboru dopravy je **zákaz činnosti**, který je ve většině případů ukládán povinně spolu se sankcí pokuty. I u této sankce můžeme sledovat, ne příliš vhodné obligatorní stanovení dolní hranice doby, na kterou se uloží zákaz činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Zajímavým je při hodnocení přiměře-

⁵³ ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Praha: LINDE, 2005. str. 148

nosti dolních hranic sankcí zákazu činnosti za přestupky podle ustanovení § 22 zákona o přestupcích v porovnání se sankcemi za (z hlediska objektu) podobné trestné činy. Zákaz činnosti za trestné činy umožňuje trestní zákoník obecně uložit na dobu jednoho roku až deseti let, pokud se pachatel dopustil trestného činu v souvislosti s činností, jež mu je zakazována. Soud však nikdy zákaz činnosti neukládá pachateli trestného činu povinně, a to i přesto, že společenská nebezpečnost trestných činů je, nebo by minimálně měla být, vyšší než u přestupků. Trestní zákoník navíc umožňuje upuštění od potrestání nebo podmíněně upuštění od potrestání s dohledem. Je tudíž možné, že postih za přestupek podle ustanovení § 22 zákona o přestupcích může být v řadě případů výrazně přísnější, než by byl za obdobný trestný čin.

Podívejme se na tento problém na příkladu s řidičem, který způsobil dopravní nehodu se zraněním i přes to, že zastavil vozidlo před hranicí nepřehledné křižovatky a ke kolizi došlo až po jeho pokusu projet křižovatku a následnému střetu s rychle jedoucím vozidlem. Podle zákona o přestupcích mu správní orgán uloží zákaz činnosti na dobu nejméně jednoho roku i přesto, že toto jednání ani zdaleka nedosahuje intenzity trestného činu podle ustanovení § 148 TrZ, kde si lze představit i případ, kdy soud k uložení zákazu činnosti nemusí přistoupit.

Podle mého názoru jde o ještě mnohem razantnější působení represivní funkce sankce zákazu činnosti, než je tomu u pokuty za tento přestupek. Zejména v případech kdy pachatel přestupku používá vozidlo k dojíždění do vzdáleného zaměstnání nebo je dokonce řidič s povoláním, může mít tato sankce zcela jistě likvidační následek. Zákonem stanovenou dolní hranici výměry sankce zákazu činnosti bych u tohoto přestupku, naplňujícího skutkovou podstatu ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) PřesZ zcela vypustil, neboť se domnívám, že v některých případech skutečně není nutné před takovým řidičem společnost chránit uplatněním ochranné funkce této sankce. Jsem přesvědčen, že i v takovém případě bude možné odstupňovat rozdíly v míře způsobeného zranění a dalších okolnostech dopravní nehody a nedojde ke snížení účelu sankce z hlediska preventivního a výchovného působení.

Obligatorní ukládání zákazu činností spolu se sankcí pokuty má podle mého názoru velký význam z hlediska preventivní funkce sankce u majetnější skupiny potenciálních pachatelů přestupků. Pokuta ve výši 10 000 Kč uložená řidiči luxusního a drahého vozu, jehož měsíční příjem se pohybuje řádově ve stovkách tisíc, zcela určitě nesplní svou preventivní ani výchovnou funkci. Ale i pro takového řidiče už bude znamenat citelný zásah a újmu, kromě

této „zanedbatelné“ pokuty, současné uložení sankce zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorového vozidla. Kombinací obou těchto sankcí už lze v tomto případě dosáhnout preventivního, výchovného a také represivního účinku na majetnějšího pachatele přestupku. Tyto funkce jsou výrazně podpořeny ještě možností započítání stanoveného počtu bodů v systému bodového hodnocení porušení povinností stanovených zákonem.

Na závěr této kapitoly je uveden konkrétní příklad posuzování závažnosti přestupku při určení druhu sankce a její výměry odborem dopravy v souladu s ustanovením § 12 PřesZ. Vzhledem k ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, jsou údaje anonymizovány.

Obviněný M. Š. byl uznán vinným tím, že dne 4. března 2010 okolo 19:35 hod. na silnici I. třídy číslo 58 v obci Rožnov pod Radhoštěm, řídil motorové vozidlo tovární značky AUDI, registrační značky 1P1-01-0 po požití alkoholického nápoje nebo v takové době po požití alkoholického nápoje, kdy byl ještě pod jeho vlivem, neboť analyzátořem alkoholu v dechu typu DRAGER u něj byla v době 19:37 hod. zjištěna hladina 0,64 promile alkoholu v krvi a následně v době 19:40 hod. hladina 0,65 promile alkoholu v krvi. Při zohlednění metrologických specifík použitého analyzátořu alkoholu v dechu se tak naměřené hodnoty alkoholu pohybovaly v rozsahu hodnot větších než 0,30 promile alkoholu a menších jak 1,0 promile.

Odborem dopravy bylo rozhodnuto, že tímto jednáním obviněný M.Š. porušil ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, čímž se dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) PřesZ, za což mu byla uložena, podle ustanovení § 22 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. b) PřesZ, pokuta ve výši 14.000 Kč a dále podle ustanovení § 22 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. c) a § 14 odst. 1 PřesZ zákaz činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Správní orgán, při ukládání druhů sankcí a jejich výměry obviněnému z přestupku M. Š., přihlédl **ke způsobu spáchání přestupku**, který spáchal konáním, a to na místě veřejně přístupném. Správní orgán dále uvádí, že závažnost přestupku spočívající v řízení vozidla pod vlivem alkoholu je značná a takové jednání je společensky naprosto nepřijatelné. Alkohol je látka, kterou řadíme mezi tzv. hypnotika, tedy látky s tlumivým účinkem. Po požití menších dávek dochází nejprve k projevům v oblasti psychické (nadměrná veselost nebo

naopak sebelítost, pláč, sdílnost, pohyby jsou nekoordinované, obličej červený v důsledku překrvení), při nástupu dalšího stadia pak dochází k útlumu, chůze je nejistá, rozkolísaná, o široké bázi, řeč je blábolivá, nesrozumitelná, setřelá, výbava představ pomalá, schopnost reakce na různé podněty výrazně zpomalená a nepřesná. U všech osob tak dochází k poruchám jemných funkcí, k prodloužení reakční doby, což má nepříznivý vliv zejména u řidičů motorových vozidel. Alkohol za volantem zvyšuje nejenom agresivitu za volantem a přeceňování řidičských schopností, ale má i výrazný vliv na periferní vidění řidiče. Zvýšená míra alkoholu v krvi řidiče způsobuje takzvaný „tunelový efekt“ obdobný jako při jízdě vysokou rychlostí. Zorné pole řidiče se zvyšujícím množstvím alkoholu v krvi snižuje a řidič je schopný čím dál tím méně vnímat prostor před sebou. Jestliže střízlivý řidič je schopen vnímat celý prostor, řidič s množstvím alkoholu v krvi kolem 0,80 promile již necelé tři čtvrtiny prostoru a řidič s dvojnásobným množstvím alkoholu v krvi již necelou třetinu prostoru. Jinými slovy, i když opilý řidič pojedě pomalu jeho zorné pole, je snižené, a to je zdrojem konfliktů a závažných dopravních nehod. Řízení vozidla pod vlivem alkoholu tak nelze přehlížet nebo snad tolerovat.

Ke **společenské nebezpečnosti** protiprávního jednání obviněného, které vyhodnotil jako hrubé porušení pravidel silničního provozu. Rovněž je třeba vzít v úvahu tu skutečnost, že obviněný svým jednáním ohrozil zájem chráněný zákonem, tedy bezpečnost a plynulost silničního provozu na pozemních komunikacích.

Co se týká **následku přestupku**, tak k žádnému našťěstí nedošlo, ale mohlo by dojít, kdyby obviněný v důsledku ovlivnění alkoholem způsobil dopravní nehodu, při které by došlo ke zranění osob nebo ke škodě na majetku.

Při posuzování kritéria týkajícího se **okolností přestupku a míry zavinění**, je správní orgán toho názoru, že řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu bylo ze strany obviněného nepřímým úmyslným jednáním, jelikož věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn. Jak vyplývá z oznámení o přestupku, obviněný uvedl, že před řízením motorového vozidla požil tři desetistupňová piva, tudíž si musel být vědomý toho, že v době řízení bude pod vlivem alkoholu.

Pohnutky obviněného správní orgán hodnotit nemohl, protože tyto mu nejsou známy.

V hledisku **osoby pachatele** správní orgán při ukládání druhů sankcí a jejich výměry obviněnému z přestupku přihlédl k výpisu z jeho evidenční karty řidiče, kde má obviněný již dva záznamy o dopravních přestupcích. Dále byla zohledněna skutečnost, že se obviněný k ústnímu projednání bez omluvy nedostavil přesto, že k němu byl řádně a včas předvolán.

Zda a jakým způsobem byl jmenovaný pro tžž skutek postižen v **disciplinárním řízení**, nebylo třeba hodnotit, protože disciplinární řízení se týká příslušníků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů.

Na základě výše uvedeného tak správní orgán za spáchání přestupku uložil obviněnému z přestupku M. Š. pokutu ve spodní hranici a zákaz činnosti také ve spodní hranici, kdy za předmětný přestupek se podle ustanovení § 22 odst. 5 zákona o přestupcích uloží pokuta od 10.000 Kč až do výše 20.000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců až na dobu jednoho roku. Podle názoru správního orgánu jim uložené sankce, jsou dostatečně vysoké, splní svůj výchovný účel a jsou úměrné spáchanému přestupku, proto bylo rozhodnuto, tak jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

Jak můžeme vidět, odbor dopravy v tomto konkrétním případě, nezohlednil v kritériu osoby pachatele jeho majetkové poměry. Ty jsou brány na zřetel v případech, kdy z průběhu jednání vyplyne tíživá finanční a sociální situace obviněného z přestupku a je obviněným doložena.

4.5 Bodový systém a jeho preventivní funkce

Z ustanovení § 123a zákona o silničním provozu plyne, že bodovým hodnocením se zajišťuje sledování opakovaného páchání přestupků nebo trestných činů, spáchaných porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla nebo že se řidič porušování těchto povinností nedopouští. Přehled jednání spočívajícího v porušení vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích a počet bodů za tato jednání je potom stanoven v příloze k zákonu o silničním provozu.

Jak již bylo řečeno má zaznamenávání bodů do registru řidičů v systému bodového hodnocení, resp. odnětí řidičského oprávnění za porušení povinností podle předpisů o provozu na pozemních komunikacích v souvislosti se zásadou „ne bis in idem“ nejasnou povahu. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o

provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, bodový systém obecně spočívá v tom, že řidičům motorových vozidel jsou za vybrané přestupky a trestné činy proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zaznamenávány "trestné" body do určité výše. Tyto body nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, jsou pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání. Účelem systému je zejména postihovat recidivu páchaní přestupků proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Dostatečný preventivní účinek má pouze hrozba ztráty řidičského oprávnění. Bodový systém pak představuje administrativní postup, kterým se hodnotí závažnost spáchaných přestupků, a který v tento důsledek může vyústit. Na druhou stranu ale dává řidiči kdykoli před tím, než tento krajní důsledek nastane, možnost změnou svého chování pozitivně ovlivnit své postavení a hrozbu ztráty řidičského oprávnění svým aktivním postojem odvrátit.

S touto charakteristikou předmětného bodového systému se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje ve svém rozsudku⁵⁴, ve kterém jej vymezil jako opatření „sui genesis“, které není sankcí. Konstatoval, že zavedení systému bodového hodnocení vskutku nelze chápat jako nepřipustné ukládání dvojího trestu; jedná se o specifické preventivní opatření, které má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští. Tento institut má přispět k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť možnost pozbytí řidičského oprávnění působí na řidiče preventivně nápravně, a to zejména hrozbou dosažení dvanácti bodů. Bodovým hodnocením dochází k průběžnému sledování kázně toho kterého řidiče, přičemž důsledkem jeho opakovaného porušování předpisů o provozu na pozemních komunikacích, za které mu jsou ukládány sankce v přestupkovém řízení či tresty v trestním řízení, může být právě pozbytí řidičského oprávnění v případě dosažení dvanácti bodů.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2009, čj. 2 As 19/2009-93

Naproti tomu Ústavní soud ve svém usnesení⁵⁵ v této souvislosti hovoří o dvou vedle stojících sankcích, ale nepopřel možnost jejich současného uložení. Tvrdí, že tyto dvě vedle stojící sankce nedovolující pachateli přestupku řídit motorové vozidlo mají své opodstatnění, nevykazují znaky nepřiměřenosti a není možno v nich sledovat porušení zásady „ne bis in idem“, jelikož byly uloženy za dvě různá protiprávní jednání (trestný čin řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění a dosažení bodové hranice za opakovaně páchané přestupky).

Krajský soud v Hradci Králové konstatoval, že je sankcí za opakované páchaní přestupků „sui genesis“ za speciální recidivu, k čemuž ovšem dodal, že se nejedná o trest za předchozí protiprávní jednání a nedochází tak k narušení zásady „ne bis in idem“. Konečně Evropský soud pro lidská práva považuje tento akt za polyfaktické opatření, které má také kárný a odstrašující charakter a rovná se tak fakticky povaze vedlejšího trestu⁵⁶.

Souhlasím s názorem, že ukládání trestných bodů v systému bodového hodnocení není sankcí a jedná se o specifické preventivní opatření, které má přispět k tomu, aby řidiči dodržovali předpisy o provozu na pozemních komunikacích. Tento institut zcela jistě přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a hrozba pozbytí řidičského oprávnění, po dosažení počtu dvanácti bodů, působí na řidiče hlavně preventivně. Tento preventivní efekt je podle mého názoru částečně zeslabován možností odečítání bodů podle ustanovení § 123e odst. 4 a 5 zákona o silničním provozu, podle kterých příslušný úřad obce s rozšířenou působností provede záznam v registru řidičů o odečtení tří bodů ke dni ukončení školení ve středisku bezpečné jízdy. K oslabování preventivní funkce tohoto institutu dochází i přes skutečnost, že odečítání bodů je podle výše uvedených ustanovení zákona o silničním provozu konstruováno tak, že body lze odečíst pouze řidiči, který nemá ke dni ukončení školení bezpečné jízdy ve středisku bezpečné jízdy v registru řidičů zaznamenáno více než deset bodů, za porušení právních předpisů ohodnocená méně než šesti body a k tomuto odečtu může dojít pouze jednou za kalendářní rok.

⁵⁵ Usnesení ústavního soudu ze dne 5.5.2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10

⁵⁶ MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 39

ZÁVĚR

V dnešní přetechnizované společnosti jsou dány podmínky pro velké množství porušení předpisů regulujících jednotlivé oblasti společenského života. Mimo tyto úseky nestojí stranou ani silniční doprava. Už samotné množství těchto deliktů samo o sobě klade mnohé problémy při jejich zjišťování a postihu. Jak je známo „quidquid multis peccatur, inullum est“, tedy co páchají mnozí, zůstává nepotrestáno.

V této práci jsem se pokusil analyzovat přestupky projednané přestupkovou agendou odboru dopravy MěÚ Rožnov pod Radhoštěm a na základě dostupných údajů zhodnotit zatížení odboru dopravy podle počtu projednaných přestupků, přiblížit strukturu oblastí projednávaných přestupků a jednotlivých druhů ukládaných sankcí, analyzovat délku doby řízení o přestupku nebo výši vyměřených částek za uložené pokuty. Práce tak vytváří ucelený pohled na poměrně náročnou a zodpovědnou práci zaměstnanců městského úřadu a problémy, které souvisí s ukládáním sankcí v oblasti dopravy v praxi tohoto správního orgánu. Z analýzy statistických údajů vyplývá poměrně velké zatížení přestupkové agendy, kde jako jednu z možností ke zvýšení efektivnosti v projednávání přestupků vidím navýšení počtu pracovníků zabývajících se přestupky v dopravě. Dalším neméně významným faktorem, zbytečně zatěžujícím přestupkovou agendu, je problematika zasílání neopodstatněných podnětů Českou kanceláří pojistitelů, v souvislosti s podezřením na přestupky podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

V práci jsem se zabýval především otázkou, zda současná právní úprava ukládání sankcí za přestupky dostatečně splňuje záměry zákonodárce a zájem společnosti a účelně a vyváženě působí na pachatele přestupků. Můžeme říci, že tato úprava je představována především zákonem o přestupcích, jehož výrazná změna týkající se sankčních postihů u přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, přinesla s účinností od 1.7.2006 v oblasti ukládání sankcí i řadu sporných otázek. Na základě rozboru některých přestupků projednávaných odborem dopravy, resp. jejich problematických skutkových podstat, a analýzy funkcí ukládaných sankcí v souvislosti s jejich účinky a dopady na pachatele přestupku, jsem toho názoru, že některá ustanovení současné právní úpravy by mohla doznat jistých změn.

Jde především o poněkud problematické obligatorní stanovení dolních hranic výměry sankcí za některé přestupky, které působí při ukládání sankcí mnohdy nepřiměřeně, vzhledem

k závažnosti způsobeného protiprávního jednání. Takovými případy jsou např. zmíněné nedbalostní přestupky spáchané v souvislosti s dopravní nehodou, při kterých je jiné osobě ublíženo na zdraví, kde současnou právní úpravou nastavené dolní hranice výměry sankce pokuty neumožňují správnímu orgánu patřičně zohlednit všechna kritéria závažnosti jednání pachatele, zejména míru zavinění s ohledem na hledisko způsobeného následku, kterým je zranění osoby. V souladu s efektivním uplatňováním zásady individualizace a přiměřenosti při ukládání sankcí za tyto přestupky je nutné dolní hranici pokuty podstatně snížit a umožnit tak správnímu orgánu patřičnou diferenciaci při rozhodování o výměře sankcí z hlediska míry zavinění a společenské nebezpečnosti tohoto protiprávního jednání. Podobná situace je také u některých specifických nedbalostních přestupků týkajících se poškozené či odcizené registrační značky vozidla nebo řízení bez řidičského oprávnění v důsledku toho, že pachatel přestupku po uplynutí doby, na kterou mu byla uložena sankce zákazu činnosti, nepožádal správní orgán také o vrácení řidičského oprávnění, protože si této povinnosti nebyl vědom. I v těchto případech obligatorní stanovení dolních hranic výměry sankcí ukládaných za tyto přestupky, podle mého názoru neumožňuje dostatečně odstupňovat závažnost těchto nedbalostních jednání.

Jako další problém při ukládání sankcí vidím uplatňování odpovědnosti za přestupky v dopravě. Jde především o množství přestupků, které v návaznosti na výši způsobené škody při dopravní nehodě a s tím spojené povinnosti tuto skutečnost hlásit orgánům policie, zůstávají bez postihu a v některých případech tak není odpovědnost uplatněna ani za přestupky nebo dokonce trestné činy s nimi spojenými. Velkým, v poslední době diskutovaným problémem, při uplatňování odpovědnosti za přestupek v souvislosti s přestupky souvisejícími s porušením pravidel silničního provozu, je institut osoby blízké. Řada evropských demokratických zemí vzhledem ke zvláštní situaci týkající se specifických přestupků v dopravě upouští od striktního uplatňování některých záruk. Velké množství těchto přestupků je zjišťováno technickými prostředky, kde domněnka odpovědnosti majitele vozidla v naprosté většině případů odpovídá skutečnosti. Ve zbývajících případech má majitel možnost se velmi snadno zbavit odpovědnosti uvedením jména řidiče. Zcela jistě tak nedochází k ohrožení právních základů demokratické společnosti ani svobody občanů, pokud nejsou zaměňovány se svobodou ke svévoli a anarchii. Ve srovnání s řadou evropských zemí je u nás postih přestupků v dopravě zatížen přemírou garantismu a pojetím práv jako práv absolutních, ať se děje, co se děje.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografické zdroje:

- [1] ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení: Příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. 9. přepr. vydání. Praha: Linde, 2005. 690 s. ISBN 80-7201-567-2.
- [2] ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo: Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. akt. vyd. Praha: Linde, 2009. 431 s. ISBN 978-80-7201-768-3.
- [3] HORZINKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. 4. dopl. vyd. Praha: EUROUNION Praha, s.r.o., 2008. 352 s. ISBN 978-80-7317-069-1.
- [4] HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 2. akt. vyd. Praha: Leges, 2008. 352 s. ISBN 978-80-87212-01-1.
- [5] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- [6] MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. 248 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
- [7] PODHRÁZKÝ, M., LAVICKÝ, P., ŽONDROVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vyd. Praha: Wolter Kluwer, 2006. 824 s. ISBN 80-7357-200-1.
- [8] PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 7. dopl. a akt. vyd. Brno: Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-7239-207-0.
- [9] SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. 242 s. ISBN 80-210-3237-5.
- [10] VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3.

Právní předpisy:

- [11] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [12] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- [14] Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- [15] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů
- [17] Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- [18] Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- [19] Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
- [20] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [21] Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů
- [22] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- [23] Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů
- [24] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

- [25] Usnesení Ústavního soudu ze dne 5.5.2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10
- [26] Nález Ústavního soudu ze dne 5.5.1998, sp. zn. Pl. ÚS 28/97
- [27] Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02
- [28] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008
- [29] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. 8 As 8/2005
- [30] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2009, čj. 2 As 19/2009-93
- [31] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27.2.2007, sp. zn. 58 Ca 31/2006

Internetové zdroje:

- [32] Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o pozemních komunikacích [online]. Tisk 833/0 [cit. 2011-02-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.systemaspi.cz/>>.
- [33] HRŮŠOVÁ, K., MOLEK, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy* [online]. 2009, č. 12 [cit. 2011-02-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.
- [34] KOLMAN, P. Chudý či bohatý – dostane stejnou pokutu? [online]. [cit. 2011-03-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.epravo.cz/top/clanky/chudy-ci-bohaty-dostane-stejnou-pokutu-69734.html/>>.
- [35] KNĚŽÍNEK, J. O pojetí sankcí podle § 22 zákona o přestupcích. *Právní zpravodaj* [online]. 2006, č. 11 [cit. 2011-03-09]. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.
- [36] ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu. *Právní rozhledy* [online]. 2009, č. 10 [cit. 2011-02-17]. Dostupný z WWW: <<http://www.beck-online.cz/legalis/document/>>.

- [37] REPÍK, B. Odpovědnost majitele vozidla za přešupek v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. *Právní fórum* [online]. 2005, č. 12 [cit. 2011-03-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.systemaspi.cz/>>.
- [38] *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2011-03-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.nssoud.cz/>>.
- [39] *Ústavní soud České republiky* [online]. [cit. 2011-03-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.usoud.cz/>>.

Ostatní zdroje:

- [40] HRABÁK, J. Správní trestání právnických osob v rozhodovací praxi soudů. *Právní rádce*. 2008, č. 11, str. 43 - 50
- [41] Výroční zprávy OD MěÚ Rožnov pod Radhoštěm za období 2006 až 2010

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČKP Česká kancelář pojistitelů

ČR Česká republika.

EÚLPS Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

MěÚ Městský úřad.

OD Odbor dopravy.

PřesZ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

TrZ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM OBRÁZKŮ

<i>Graf 1. Počet přijatých a nevyřízených přestupků za období 2006 až 2010.....</i>	<i>40</i>
<i>Graf 2. Počet postoupených a odložených přestupků za období 2006 až 2010.....</i>	<i>42</i>
<i>Graf 3. Přehled o formách řízení o přestupcích za období 2006 až 2010.....</i>	<i>43</i>
<i>Graf 4. Délka doby řízení o přestupku v roce 2010.....</i>	<i>45</i>
<i>Graf 5. Struktura projednaných přestupků.....</i>	<i>46</i>
<i>Graf 6. Druhy sankcí uložených za přestupky za období 2006 až 2010.....</i>	<i>47</i>
<i>Graf 7. Počet uložených pokut a jejich celková výměra za období 2006 až 2010.....</i>	<i>48</i>
<i>Graf 8. Přehled odvolání proti rozhodnutí o přestupku za období 2006 až 2010.....</i>	<i>49</i>

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha P I: Výkaz Ministerstva vnitra ČR

PŘÍLOHA P I: VÝKAZ MINISTERSTVA VNITRA ČR

OBEC odešle zpracovaný výkaz do 15.1.2010
1x krajskému úřadu

Rok 2010

KRAJSKÝ ÚŘAD odešle sumář výkazů do 1.2.2010
1x Ministerstvu vnitra

Výkaz Ministerstva vnitra
o přestupcích projednaných
orgány obcí a krajů

Údaje jsou poskytovány Ministerstvu vnitra v souladu
s ustanovením § 96 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve
znění pozdějších předpisů.

		Číslo řádku	Krajský úřad	Obec	Celkem
a		b	1	2	3
Počet nevyřízených přestupků z minulého období		1		273	
Počet přestupků došlých během roku 2010		2		1 020	
Postoupeno	podle § 71 zák. o přestupcích podle § 12 správního řádu	3		200	
	podle § 55/3 zák. o přestupcích	4		0	
Odloženo		5		155	
Počet všech přestupků ke zpracování v tomto období		6		938	
a) blokově vyřízeno		7		244	
b) v příkazním řízení vyřízeno	napomenutím	8		0	
	pokutou	9		259	
c) ve správním řízení vyřízeno	projednáním bez uložení opatření	10		0	
	uložením sankce, z toho:	11		320	
	napomenutím	12		0	
	pokutou	13		320	
	zákazem činnosti	14		101	
	propadnutím věci	15		0	
	zastavením řízení	16		8	
celkem ve správním řízení projednáno		17		328	
Počet nezpracovaných přestupků, které přecházejí do dalšího období		18		107	
Počet uložených ochranných opatření	omezující opatření	19		0	
	zabrání věci	20		0	
Počet případů, kdy bylo rozhodováno o náhradě škody		21		0	
V běžném roce roce uloženo na pokutách	počet	22		823	
	Kč	23		2 820 000	
Odvolací řízení	počet odvolání podaných proti rozhodnutím vydaným v I. stupni	24		28	
	vyřízeno autoremedurou	25		0	
	počet potvrzených rozhodnutí	26		19	
	počet zrušených rozhodnutí	27		0	
	počet změněných rozhodnutí	28		0	
	počet zrušených rozhodnutí a věcí vrácených k novému	29		9	

1. Projednané přestupky podle jednotlivých paragrafů zákona č. 200/1990 Sb., ve znění novějších předpisů							2. Přestupky proti veřejnému pořádku						
§	číslo řádku	Do 18 let		Přes 18 let		Celkem	§	číslo řádku	Do 18 let		Přes 18 let		Celkem
		KÚ	obec	KÚ	obec				KÚ	obec			
a	b	4	5	6	7	8	a	b	9	10	11	12	13
21	30						47	57					
21a	31						47b	58					
22	32		2		398	400	48	59					
23	33						celkem	60					
24	34						3. Přestupky proti občanskému soužití						
26	35						§	číslo řádku	Do 18 let		Přes 18 let		Celkem
28	36						a	b	14	15	16	17	
29	37						49 1/a	61					
29a	38						49 1/b	62					
30	39						49 1/c	63					
31	40						49 1/d	64					
32	41						49 1/e	65					
33	42						Celkem	66					
34	43						4. Přestupky proti majetku						
35	44						§	číslo řádku	Do 18 let		Přes 18 let		Celkem
38	45						a	b	19	20	21	22	
41	46						50 1/a	67					
42	47						50 1/b	68					
42c	48						50 1/c	69					
43	49						celkem	70					
44	50						5. Přestupky projednané podle zvláštních právních předpisů						
44a	51						§	číslo řádku	Do 18 let		Přes 18 let		Celkem
45	52						a	b	24	25	26	27	
46/1	53						celkem	71					
46/2	54						6. Uhrnem všechny projednané přestupky (součet řádků 56,60,66, 70 a 71 se rovná součtu řádků 7+8+9+17)						
47a	55						§	č. řádku	KÚ	obec	KÚ	obec	Celkem
celkem	56		2		398	400	a	b	29	30	31	32	33
							celkem	72					
							Odesláno dne						
							tel.:						
							linka:						