

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

***Podmínky odpovědnosti za přešupek:  
srovnání dle aktuálně účinných a dřívějších právních úprav***

**Zpracoval: Roman Košut**

**Plzeň 2019**

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Roman KOŠUT**

Osobní číslo: **R14M0104P**

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**

Studijní obor: **Právo**

Název tématu: **Podmínky odpovědnosti za přestupek:  
srovnání dle aktuálně účinných a dřívějších právních úprav**

Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Prameny právní úpravy přestupkového práva
2. Vymezení pojmu přestupek
3. Základní podmínky odpovědnosti za přestupek (obecné znaky, materiální znak, formální znaky) vymezené dle aktuálně účinných právních úprav a jejich srovnání s dřívějšími pr. úpravami
4. Vymezení podmínek dle některých zvláštních právních úprav přestupkového práva a jejich srovnání s dřívějšími pr. úpravami

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **50**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **19. února 2018**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2019**

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.  
děkan



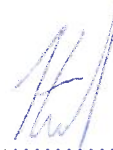
Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 27. září 2018

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2019



.....  
Roman KOŠUT

# Obsah diplomové práce

<b>ÚVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ .....</b>	<b>8</b>
1.1. SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ .....	8
1.2. SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ .....	10
1.3. SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST .....	10
1.4. VYMEZENÍ SPRÁVNÍHO DELIKTU .....	13
1.4.1. Správní delikt a trestný čin .....	14
<b>2. DŮVODY A DŮSLEDKY REFORMY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ .....</b>	<b>17</b>
2.1. OBECNĚ K DŮVODŮM REFORMY .....	17
2.2. VÝVOJ NOVE PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ .....	21
<b>3. FORMÁLNÍ PRAMENY PŘESTUPKOVÉHO PRÁVA .....</b>	<b>24</b>
3.1. ÚSTAVNÍ A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA .....	24
3.2. ZÁKONNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA .....	26
<b>4. PODMÍNKY ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK .....</b>	<b>29</b>
4.1. VYMEZENÍ POJMU PŘESTUPEK .....	29
4.2. MATERIÁLNÍ ZNAK PŘESTUPKU .....	32
4.3. FORMÁLNÍ ZNAKY PŘESTUPKU .....	35
4.3.1. Obecné znaky přestupku .....	35
4.3.2. Typové znaky přestupku .....	39
4.4. PACHATEL PŘESTUPKU .....	49
4.4.1. Fyzická osoba jako pachatel .....	51
4.4.2. Právní osoba jako pachatel .....	65
4.4.3. Podnikající fyzická osoba jako pachatel .....	77
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>80</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>82</b>
<b>RESUMÉ .....</b>	<b>88</b>

## ÚVOD

Přestupkové právo zaznamenalo v roce 2017 na první pohled zásadní reformu, která si kladla za cíl výrazně modifikovat dosavadní koncepci odpovědnosti za přestupek dle požadavků a potřeb soudobého práva. Vzhledem k tomu, že oblast správního trestání nebyla jednotnou a svébytnou oblastí, což mělo nespočet praktických problémů a úskalí, tento legislativní počín byl v zásadě dlouho očekávanou reakcí na problémy aplikační praxe, která v našem právním řádu chyběla prakticky po celou dobu existence naší samostatné České republiky. S ohledem na významnost této oblasti správního práva se proto nabízí podrobit aktuálně účinnou právní úpravu zkoumání základních právních institutů důležitých z hlediska odpovědnosti za přestupek a posoudit, zda je toliko očekávaná reforma způsobilá poskytnout dostatečný základ právní úpravě přestupkového práva.

Cílem diplomové práce je vymezit základní podmínky odpovědnosti za přestupek ve smyslu aktuálně účinné právní úpravy, a to v komparaci s právní úpravou účinnou do 30.6.2017. S ohledem na rozsah zvoleného tématu, autor se v diplomové práci zaměřuje výlučně na hmotněprávní rovinu obecné části přestupkového práva s určitými přesahy do části zvláštní. Snahou autora je zejména shrnout vymezený předmět diplomové práce pregnantním způsobem tak, aby tato odpovídala akademickým potřebám, a dále aby tato posloužila autorovi k objasnění aktuálně uplatňované koncepce přestupkového práva, k němuž si autor vypěstoval během studia na Fakultě právnické poněkud hlubší zájem.

K dosažení stanoveného cíle je použita zejména metoda deskriptivní k popsání klíčových pojmů a předmětných problematik za současného využití analyticko-syntetické metody, a to pro práci s předmětnou právní úpravou obsaženou v pramenech přestupkového práva, judikaturou a publikacemi či jinými podklady odborné veřejnosti.

Diplomová práce je členěna do čtyř základních kapitol. První kapitola rozebírá teoretická východiska, která jsou podkladem pro správné pochopení odpovědnosti za přestupek. Podstatou této kapitoly je vymezit pojem správní trestání, zařadit odpovědnost za přestupek do kontextu veřejnoprávní odpovědnosti, a objasnit pojem správní delikt v určitých širších souvislostech. Druhá kapitola je zaměřena na důvody a důsledky reformy správního trestání, přičemž nejprve je

nastíněn právní stav, který zde panoval před samotnou reformou správního trestání, a na tomto jsou zmíněny důvody, které iniciovaly samotné reformní práce. V druhé části této kapitoly je následně popsán vznik nové, aktuálně účinné právní úpravy správního trestání. Třetí kapitola pojednává již konkrétněji o formálních pramenech přestupkového práva, kdy nejprve jsou vymezeny ústavněprávní a mezinárodněprávní základy, na kterých právní úprava přestupkového práva stojí. Druhá část této kapitoly svým způsobem navazuje na kapitolu předchozí, neboť charakterizuje aktuálně účinnou zákonnou právní úpravu přestupkového práva, a to jak jeho obecné i zvláštní části. Čtvrtá, závěrečná kapitola diplomové práce se zabývá samotnými podmínkami odpovědnosti za přestupek. Kapitola je v zásadě rozdělena na podmínky mající vztah k samotnému přestupku a podmínky mající vztah k osobě pachatele přestupku. V závěru autor shrnuje své poznatky a předkládá tyto v kontrastu s předchozí právní úpravou správního trestání.

**Diplomová práce vychází z právní úpravy účinné ke dni 1. 3. 2019.**

# **1. Teoretická východiska správního trestání**

## **1.1. Správní trestání**

Veřejná správa jakožto specifická složka moci výkonné zaujímá nezastupitelné místo v každém demokratickém právním státu. Přestože vymezení obsahu veřejné správy z hlediska materiálního pojetí je náročným úkolem, v obecné rovině je možno konstatovat, že těžiště její činnosti lze spatřovat v provádění obsahu právních předpisů v souvislosti se správou veřejných záležitostí, a to v zájmu veřejném. Nutno podotknout, že k provádění obsahu právních předpisů je veřejná správa rovněž zmocněna k vydávání vlastních právních předpisů, čímž je veřejné správě v podstatě umožněno v zákonem stanoveném rozsahu dotvářet a doplňovat náplň své činnosti, resp. specifikovat obecná pravidla chování subjektů veřejné správy.<sup>1</sup>

K tomu, aby bylo zajištěno plnění základních funkcí veřejné správy, tj. především obstarávání, organizování, kontrola a řízení veřejných záležitostí, a naplněn tak účel předpokládaný právními předpisy jednotlivých odvětví veřejné správy, disponuje veřejná správa řadou právních nástrojů, které lze společně zahrnout do jedné z forem správní činnosti nazývané správní trestání. Dojde-li tak k porušení vynutitelné právní normy, veřejná správa je oprávněna užít za podmínek a způsobem stanoveným zákonem přímého či nepřímého státního donucení.<sup>2</sup>

Správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy v materiálním pojetí, v níž se plně projevuje její mocenský a vrchnostenský charakter ve spojení s její řídicí a organizátorskou funkcí. Primárním účelem správního trestání je poskytnout mocenskou ochranu řádnému, plynulému, bezproblémovému a bezporuchovému fungování veřejné správy.<sup>3</sup> Přestože trestání není veřejné správě vlastní, resp. není její přirozenou a originální funkcí, jedná se o nezbytnou součást správy veřejných záležitostí, bez které by veřejná správa neměla prostředky k donucení splnění veřejnoprávních povinností adresátů veřejné správy, potažmo jen obtížně by usilovala o naplnění cílů předvídaných právními předpisy. Správní trestání má proto zřetelnou ochrannou funkci, kdy bude nejčastěji operativně

---

<sup>1</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1.

<sup>2</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 17.

<sup>3</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1.



navazovat na jiné činnosti veřejné správy, především pak na výkon správního dozoru, přičemž výstupy této činnosti mohou být využity při preventivním působení veřejné správy např. jako iniciační prvek změny právní úpravy, změny organizace činnosti správních orgánů či efektivnějšího plánování budoucích úkolů veřejné správy.<sup>4</sup>

Vedle výše zmíněné funkce, tj. pomocného nástroje k dosažení určitého cíle, je nutné na správní trestání nahlížet rovněž jako na specifickou oblast, resp. samostatný výkon veřejné správy, který je jejím faktickým projevem. Z tohoto úhlu pohledu se jedná o jednu z činností veřejné správy spočívající v dohledu nad dodržováním právních předpisů a vyváženého stavu společnosti a spravovaných společenských vztahů tím, že je veřejné správě umožněno potrestat ty, kteří porušili určité pravidlo chování. Tímto způsobem je tak nejen usnadněn výkon ostatních správních činností, ale i realizován zásah do právní sféry adresátů veřejné správy, potažmo způsoben jiný následek v oblasti společenských vztahů více či méně předvídatelný (např. potrestání pachatele může určitým způsobem zmírnit napětí u veřejnosti, poškozený může nabýt určitého morálního zadostiučinění, samotné potrestání může posloužit jako výstraha jiným potencionálním pachatelům apod.).<sup>5</sup>

K alespoň částečně ucelenému vymezení smyslu správního trestání je nutno zmínit rovněž jeho další funkce, které se mezi sebou vzájemně doplňují a kombinují. V obecné rovině lze konstatovat, že správní trestání má vedle funkce ochranné, preventivní a represivní rovněž funkci reparační, satisfakční, retributivní, výchovnou a signalizační. Budeme-li na správní trestání hledět optikou odlišnou od trestního práva, tedy jako na specifickou součást veřejné správy coby správy veřejných záležitostí, je zřejmé, že správní trestání bude plnit především funkci preventivní, výchovnou a signalizační. Optika trestněprávní bude naopak v první řadě zdůrazňovat funkce represivní, retributivní, satisfakční a reparační.<sup>6</sup> S ohledem na rozsah a zaměření diplomové práce bude autor přistupovat ke správnímu trestání jako k samostatné činnosti veřejné správy mající především trestněprávní důsledky pro adresáty veřejné správy.

---

<sup>4</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 17.

<sup>5</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1-2.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 2.

## 1.2. Správní právo trestní

K výkonu správního trestání coby specifické činnosti veřejné správy je nezbytná existence určitého právního základu, v jehož rámci má veřejná správa právo, resp. povinnost trestat. Tyto zákonné mantinely trestní pravomoci veřejné správy jsou vymezeny správním právem trestním.

Správní právo trestní představuje relativně určitou podoblast správního práva. Jedná se o soubor právních norem, které upravují hmotněprávní, procesněprávní, a stejně tak i organizační aspekty správního trestání.<sup>7</sup>

K samotnému pojmosloví lze poznamenat, že v některých, především starších publikacích<sup>8</sup> se lze setkat s pojmem trestní právo správní. Tento pojem, který de facto vymezuje totožný okruh správněprávních norem, však pouze zdůrazňuje ono hledisko, že o vině a trestu nerozhoduje soud, nýbrž správní orgán. Pojem správní právo trestní, jehož použití v současnosti převládá<sup>9</sup>, naopak vyzdvihuje skutečnost, že trestní pravomoc je součástí výkonu veřejné správy a jako taková slouží především k prosazení a zajištění povinností spojených s výkonem veřejné správy.

Správní právo trestní má pro oblast správního trestání zcela zásadní význam i v tom, že vyjma úpravy samotné činnosti stanovuje především podmínky pro uplatnění správněprávní odpovědnosti, jejíž naplnění je předpokladem pro realizaci správního trestání.

## 1.3. Správněprávní odpovědnost

Správněprávní odpovědnost lze označit za specifický druh veřejnoprávní odpovědnosti, přizpůsobený podmínkám a potřebám veřejné správy, přičemž jako takový vychází z obecných principů právní odpovědnosti.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 26.

<sup>8</sup> Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha, 1934, s. 344 a násl.; MIŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné*. Praha: Všehrd, 1934, s. 3-4; DUSIL, V. *Trestní právo a řízení správní. Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno: Polygrafia, 1938, s. 924 a násl.; WEYR, F. *Československé právo správní*. Brno, 1932, s. 105; nebo POŠVÁŘ, J. *Nástin správního práva trestního*. Praha, Brno: Orbis, 1936, s. 23 a násl. In: PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 4.

<sup>9</sup> Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 386-387; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 183 a násl.; MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. In: PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 4.

<sup>10</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 24.

Právní odpovědností se obecně rozumí povinnost subjektu nést následky svého jednání, nastane-li skutečnost předvídaná zákonem. Jinými slovy řečeno, dojde-li k porušení příkazu či zákazu určitého chování vyplývajícího z primárního právního vztahu způsobem předvídaným právní normou, nastupuje právní odpovědnost ve formě sekundárního (odpovědnostního) právního vztahu, jehož obsahem je povinnost porušitele strpět, potažmo splnit určitou právní sankci mající podobu újmy na právech porušitele. Právní sankce neboli sekundární povinnost porušitele je tedy společným znakem, resp. důsledkem právní odpovědnosti.<sup>11</sup>

Je však nutné podotknout, že právní sankce nemusí mít vždy stejný právní důvod svého vzniku. Právní sankce zajisté nastoupí v situaci, kdy dojde určitou osobou k porušení její právní povinnosti. Nelze však opomíjet případy, kdy dojde ke vzniku právní sankce vůči osobě, aniž dojde touto osobou k porušení jakékoli právní povinnosti. Tento specifický vznik právní sankce je spojen s tzv. objektivní odpovědností, o níž bude blíže pojednáno v kapitole vztahující se k právníce a podnikající fyzické osobě jakožto pachateli přestupku.<sup>12</sup>

V českém právním řádu je tradičně uplatňována retrospektivní koncepce právní odpovědnosti založena na tom, že právní sankce nastupuje v souvislosti s předchozím porušením povinnosti primární. K nastolení právní odpovědnosti však musí dojít vedle porušení primární povinnosti rovněž k naplnění dalších podmínek, které ve svém souhrnu vytvářejí konstrukci skutkové podstaty nežádoucího chování, tradičně označovaného pojmem právní delikt.<sup>13</sup> S ohledem na specifika jednotlivých druhů právních deliktů lze obecně rozlišovat odpovědnost soukromoprávní a veřejnoprávní.

Ve výše uvedených souvislostech lze správněprávní odpovědnost vymezit jako odvětvovou odpovědnost veřejnoprávní povahy, jejíž podstatou je vyvození nepříznivého následku, tj. správní sankce vůči adresátovi veřejné správy, dojde-li k porušení povinnosti způsobem stanoveným v příslušné právní normě. Pakliže primárním cílem veřejné správy není sankcionovat porušitele, nýbrž odstranit poruchu nebo ohrožení způsobené porušením právní povinnosti, resp. eliminovat

---

<sup>11</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 3.

<sup>12</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 14.

<sup>13</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 3.

její škodlivé následky a obnovit bezproblémové plnění právních povinností, lze proto rozlišovat správní sankce z hlediska jejich charakteru a účelu na správní tresty a sankce netrestního charakteru<sup>14</sup>. S ohledem na členění správních sankcí správní nauka rozlišuje správní odpovědnost v užším slova smyslu, tj. odpovědnost za právní (správní) delikt, a správní odpovědnost v širším slova smyslu, tj. odpovědnost spojenou s uplatňováním správních sankcí netrestního charakteru.<sup>15</sup> S ohledem na zaměření tématu diplomové práce bude v dalších částech práce autor vycházet z užšího pojetí správněprávní odpovědnosti.

Z hlediska užšího pojetí správněprávní odpovědnosti jde o odpovědnost v důsledku porušení povinnosti způsobené jediné komisivním nebo omisivním protiprávním jednáním. Je-li postihováno jednání v souvislosti se vzniklým protiprávním stavem, nelze dovozovat, že jde o postih vzniku tohoto stavu.<sup>16</sup> Vždy se bude jednat o postih za to, že odpovědná osoba nezamezila nebo neomezila možnost vzniku tohoto stavu, či nesplnila jiné povinnosti související s existencí již vzniklého protiprávního stavu, kdy např. takováto osoba neoznámila vznik havárie nebo nezajistila, popř. nezapočala s likvidací následků.<sup>17</sup>

Co se týká rozsahu právních norem, které mohou být předmětem porušení, primárně půjde o normy správního práva. Není však neobvyklé, že správněprávní odpovědnost bude vyvozována i v souvislosti s porušením právní normy jiného právního odvětví. Stejně tak je nutno konstatovat, že správněprávní odpovědnost nelze spojovat s porušením jakékoli normy správního práva. V tomto smyslu je nutno odlišit pojem správněprávní odpovědnost od pojmu odpovědnost za porušení norem správního práva, který je nutno chápat jako pojem širší. Obecně lze shrnout, že správněprávní odpovědnost bude spojena s porušením jakékoli právní normy, pokud je toto porušení postihováno příslušným správním orgánem formou uložení správní sankce, a to sice správního trestu nebo ochranného opatření.<sup>18</sup>

Správněprávní odpovědností se tak rozumí odpovědnostní vztah mezi odpovědnou osobou a subjektem veřejné správy, jehož obsahem je právo, resp.

---

<sup>14</sup> Správní sankce netrestního charakteru lze vymezit jako nápravná, ochranná a zajišťovací opatření, jejichž uložením je sledováno odstranění nedostatků zjištěných především při výkonu správního dozoru. Jedná se např. o nařízení odstranění neoprávněné stavby, nařízení znehodnocení zdravotně závadného zboží, rozpuštění zakázaného shromáždění nebo uložení nucené správy.

<sup>15</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 10-11.

<sup>16</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.11.1994, sp.zn. 6 A 12/94.

<sup>17</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 11.

<sup>18</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 24-25.

zákonná povinnost tohoto subjektu, reprezentovaného správním orgánem, uložit odpovědné osobě určitou správní sankci, a to oproti povinnosti této osoby strpět její uložení. Vznik správněprávní odpovědnosti jakožto hmotněprávního odpovědnostního vztahu je přitom spojen s okamžikem realizace protiprávního jednání, které se obecně označuje pojmem správní delikt. Lze proto shrnout, že základem správněprávní odpovědnosti, jež je podmínkou realizace správního trestání, je pouze takové protiprávní jednání adresáta veřejné správy, které naplňuje znaky správního deliktu.<sup>19</sup>

#### **1.4. Vymezení správního deliktu**

Za správní delikt je považováno jakékoliv protiprávní jednání fyzické či právnické osoby, jehož znaky jsou typově vymezeny správním právem trestním, a současně za takovéto jednání může být uložena subjektem veřejné správy příslušná správní sankce. Správní delikty proto budou zpravidla spojovány s porušením takových zákonných povinností, které přímo či nepřímo slouží k zajištění řádného výkonu veřejné správy. Typicky se bude jednat o porušení administrativněprávních příkazů či zákazů určitého chování.<sup>20</sup>

K samotnému obsahu protiprávního jednání je nutno podotknout, že mezi správní delikty jsou zahrnuta rovněž některá protiprávní jednání proti majetku nebo občanskému soužití, která by vzhledem k povaze porušovaného zájmu mohla být zařazena do kategorie trestných činů, popř. deliktů soukromoprávních. Jejich začlenění mezi správní delikty tak lze nejspíše odůvodnit jejich nižší společenskou závažností, popř. možností efektivnějšího projednávání těchto deliktů před správními úřady.<sup>21</sup>

S ohledem na tematické zaměření diplomové práce jsou pojmové znaky správního deliktu rozebrány v kapitole vztahující se k formálním znakům přestupku.

Správní delikt je druhem veřejnoprávního deliktu, který je nutno odlišovat od deliktu soukromoprávního. Pro správní delikty je proto příznačné, že spácháním správního deliktu vzniká hmotněprávní odpovědnostní vztah mezi porušitelem

---

<sup>19</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 12-13.

<sup>20</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 26-27.

<sup>21</sup> Tamtéž.

a státem, potažmo jinou veřejnoprávní korporací, nikoli tedy vztah mezi porušitelem a osobou poškozenou, jak je tomu u deliktů soukromoprávních. Tato zcela zásadní odlišnost pramení z primárního smyslu správněprávní odpovědnosti, která je korigována především represivní, výchovnou a preventivní funkcí trestání v obecném slova smyslu. S ohledem na odlišný objekt ochrany, kdy u správních deliktů do pozadí ustupují majetková a osobnostní práva poškozeného před zájmy veřejné správy, lze rovněž poukázat na rozdílný způsob realizace donucení. Správní delikt bude zpravidla projednáván subjektem veřejné správy, resp. správním orgánem na základě zásady oficiality, kdežto projednávání soukromoprávního deliktu bude závislé na uplatnění nároku poškozeného u příslušného (nezávislého) orgánu veřejné moci. S tímto je rovněž spojeno odlišné nahlížení na institut promlčení, neboť u správního deliktu se nebude jednat o oslabení nároku poškozeného v důsledku jeho nečinnosti, jak lze chápat promlčení u soukromoprávních deliktů, nýbrž o zánik, tj. prekluzi oprávnění subjektu veřejné správy postihnout porušitele za protiprávní jednání.<sup>22</sup>

#### **1.4.1. Správní delikt a trestný čin**

V rámci skupiny veřejnoprávních deliktů<sup>23</sup> je nutné vymezit správní delikt vůči pojmu trestný čin, který má ke správnímu deliktu, s ohledem na provázanost správního a soudního trestání, nejbližší.

Právní nauka nazírá na odlišení správního deliktu od trestného činu z několika různých hledisek. Předně se jedná o členění z hlediska právního zájmu, který je tím kterým deliktem ohrožován či porušován. Zatímco u správních deliktů se bude typicky jednat o řádný výkon veřejné správy a plnění veřejnoprávních povinností, u trestných činů se bude jednat o souhrn nejdůležitějších vztahů, zájmů a hodnot, na kterých je založen ústavní pořádek, ochrana člověka a jeho základní práva a svobody. Dalším hlediskem je závažnost daného deliktu, „*příčemž měřítkem hodnocení závažnosti je zejména požadovaný druh a výše sankce, morální závadnost (a naopak morální indiferentnost) postihovaného protiprávního jednání, charakter a rozsah způsobených následků apod.*“<sup>24</sup> Jedná se tedy o méně závažné

---

<sup>22</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 18.

<sup>23</sup> Za veřejnoprávní delikt lze označit správní delikt, trestný čin, ústavní delikt a mezinárodněprávní delikt.

<sup>24</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 294.

správní delikty a značně (společensky) škodlivé trestné činy spadající do soudní pravomoci. Hledisko závažnosti dále odlišuje tyto dle povahy a přísnosti právní sankce, kterou lze za daný delikt uložit. Správní sankce nebude mít charakter „kriminálního“ trestu stigmatizující povahy, toliko typický pro trestný čin, nýbrž bude spíše apelovat na dodržování právního řádu. K porovnání přísnosti právní sankce lze vycházet ze závěrů Ústavního soudu, a tedy „*při posuzování hlediska přísnosti sankcí nelze přihlížet toliko ke kvantitativnímu srovnání výše sankční sazby, nýbrž je třeba zohlednit též kvalitativní odlišnost trestních a správních sankcí*“.<sup>25</sup> V neposlední řadě je možno delikty odlišit z hlediska vymezení dispozice normy, kterou je ten který delikt vymezen. Jak již bylo dříve uvedeno, dispozice u správních deliktů budou zpravidla vymezeny jako konkrétní příkazy a zákazy, naopak u trestných činů bude často sankcionováno porušení abstraktních pravidel chování.<sup>26, 27</sup>

I přes výše uvedená hlediska u odborné veřejnosti nepanuje jednotná shoda na obecně platné hranici mezi oběma typy deliktů.<sup>28</sup> V tomto kontextu lze proto označit právní naukou nejčastěji uváděná hlediska či kritéria spíše jako určitá vodítka normotvorné činnosti. Kategorizace deliktů na trestné činy a správní delikty je tak podmíněna především úvahou zákonodárského sboru, který bere při normotvorbě v úvahu zejména kriminálně politická kritéria, jakými jsou *např. generální prevence, četnost výskytu deliktů v dané historické době, intenzita rizika deliktního jednání a z toho plynoucí stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití ("právního míru"), proměny v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů apod., přičemž přihlíží rovněž k praktickým aspektům jako např. kapacitám justičních a správních orgánů, k jejich kvalifikovanosti (odbornosti) pro řešení daného typu delikvence, k nákladnosti procesního řízení apod.*<sup>29</sup>

Poměrně svébytný a ustálený postoj k diferenciaci správního deliktu od trestného činu naopak zaujímají správní soudy. Vzhledem k tomu, že správní soudy z vlastní podstaty netíhnou ke snaze o teoretickou izolaci správního a soudního

<sup>25</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09, odst. 43.

<sup>26</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 294.

<sup>27</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 170-171.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 169.

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09, odst. 42.

trestání, přistupují ke správním deliktům jako ke kategorii trestního práva v širším slova smyslu.<sup>30</sup> Nejvyšší správní soud k tomuto formuloval již v roce 2004 závěr, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy ... Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů ... není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“<sup>31</sup>

Z judikatury správních soudů, konkrétněji pak z judikatury Nejvyššího správního soudu je patrná návaznost správního trestání na trestání soudní, kdy se tímto přístupem správní soudy vypořádávaly s množstvím nejasností, které se v aplikační praxi správního trestání v minulosti objevovaly. Lze proto s určitou nadsázkou konstatovat, že správní delikty a trestné činy jsou plodem téhož stromu, který má společný kmen a kořeny.<sup>32</sup> K tomuto dlužno podotknout, že přístup správních soudů do určité míry stírá rozdíly mezi správními delikty a trestnými činy, ve svém důsledku tedy i opodstatnění pro jejich diferenciaci.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp.zn. 7 Afs 27/2008, s. 4.

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, sp.zn. 6 A 126/2002, s. 3.

<sup>32</sup> POTĚŠIL, L. *Nová právní úprava správního trestání, část I.* [online]. Pravniprostor.cz, 2017. [cit. 8.2.2019]. Dostupné z: <<https://www.prapniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>>.

<sup>33</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury.* Praha: C.H. Beck, 2013, s. 13.



## **2. Důvody a důsledky reformy správního trestání**

### **2.1. Obecně k důvodům reformy**

Právní úprava správního trestání se v minulosti vyznačovala zcela zásadními nedostatky, na které bylo potřeba reagovat. Pro pochopení důvodů rekonstrukce autor shrnuje právní stav, který samotné rekonstrukci předcházel, a který vedl k zahájení prací na reformě správního trestání.<sup>34</sup>

Předchozí právní úprava správního trestání klasifikovala protiprávní jednání do početné skupiny správních deliktů. Pojem správní delikt tak nebyl považován za jednotnou kategorii, nýbrž souborný pojem, který zahrnoval protiprávní jednání různého druhu.<sup>35</sup> Jeho pojmové vymezení však vycházelo pouze z obecného pojmu právní delikt a ze zobecnění znaků jednotlivých druhů správních deliktů, neboť samotný pojem nebyl legálně definován<sup>36, 37</sup>

Právní nauka odlišovala správní delikty navzájem dle různých kritérií, jako např. dle subjektu, charakteru porušované povinnosti, znaku zavinění, účelu a zaměření ukládané sankce apod. Dle tradiční systematiky<sup>38</sup> byly správní delikty zpravidla rozlišovány na:

- přestupky,
- jiné správní delikty, a to zejména
  - jiné správní delikty fyzických osob,
  - správní delikty právnických osob,
  - správní delikty smíšené povahy (správní delikty „podnikatelů“),
- správní disciplinární delikty, a
- tzv. správní pořádkové delikty.

---

<sup>34</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 17.

<sup>35</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 300.

<sup>36</sup> Nutno podotknout, že tento stav přetrvával i do současnosti. Z hlediska dnešní právní úpravy však absence definice správního deliktu nemá nijak zásadní vliv.

<sup>37</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 141.

<sup>38</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 302; PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 143-144; MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 38-39; BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 4.

Za správní delikty v užším slova smyslu přitom byly považovány přestupky a jiné správní delikty, neboť se jednalo o delikty s podobnou povahou, stejným účelem a funkcí jejich trestání.<sup>39</sup>

Co se týká obecné právní úpravy správního trestání, tedy úpravy základních hmotněprávních institutů, existovala tato pouze v oblasti přestupků, a to v podobě části první zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30.6.2017 (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“ Nebo „PřesZ“). U ostatních správních deliktů obecná právní úprava neexistovala, což vedlo k tomu, že nejčastějším pramenem práva u těchto byla doktrína, analogie zákona<sup>40</sup> (či analogie trestního práva) a judikatura. Absence obecné právní úpravy u správních deliktů samozřejmě nebyla žádoucí, neboť zvyšovala právní nejistotu a riziko svévolného výkladu norem při jejich aplikaci správními orgány či v rámci soudního přezkumu.<sup>41</sup> S ohledem na výše uvedenou absenci obecné právní úpravy a obsírnou systematiku správních deliktů je zřejmé, že právní úprava správního trestání měla předpoklady pro nejednotnost, jelikož postrádala jednotnou koncepci. Jinak tomu bohužel nebylo, a do jisté míry ani nadále není, u tzv. zvláštní části právní úpravy správního trestání.

Vývoj zvláštní části právní úpravy správního trestání, tedy typové vymezení znaků toho kterého správního deliktu, byl spojen s postupným vznikem jednotlivých podoborů správního práva, v rámci kterých vznikla celá řada správních deliktů odpovídajících nově stanovovaným povinnostem adresátů veřejné správy. Nutno poznamenat, že zvláštní část obsahovala i celou řadu deliktů jednáni bagatelní povahy.<sup>42</sup> Samotné expanzi počtu správních deliktů pomohl zajisté rovněž dlouhodobý trend trestní politiky státu, jejíž snahou je dekriminalizace v duchu prosazování principu ultima ratio, čímž se mnoho typů deliktů přesunulo ze sféry trestního práva právě do správního práva trestního.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 19.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, sp.zn. 1 As 27/2008, s. 6-7.

<sup>41</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 33.

<sup>42</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09, odst. 54:

*„Bylo by žádoucí, aby zákonodárce brzdil pozorovatelnou legislativní expanzí správní deliktů odpovědností tím, že trestnost omezí toliko na případy závažnějších porušení právních povinností.“*

<sup>43</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 325.

K tomuto je dále nutné podtrhnout skutečnost, že zvláštní část správního trestání byla (je a nejspíše do budoucna i bude) zatížena silným resortismem toliko typickým pro oborově členěnou veřejnou správu. Toto se projevilo v oblasti správního trestání navázáním zvláštní části na zvláštní zákony té které správní oblasti. Tento přístup lze zajisté akceptovat, neboť tímto bylo docíleno toho, že sankční ustanovení logicky a pojmově navazují na další ustanovení a vnitřní logiku zvláštního zákona, potažmo příslušné správní oblasti. Další výhodou je zajisté i to, že v témže právním předpisu se nacházejí jak povinnosti ukládané jeho adresátům, tak i sankce za jejich nesplnění. S ohledem na různost gestorů zvláštních zákonů a absenci legální definice správního deliktu však byly správní delikty v užším slova smyslu upravovány metodologicky nejednotně, což mnohdy vedlo k odlišnostem v jejich označení či konstrukci skutkových podstat. Připočteme-li k tomuto nekonceptnost, resp. přílišnou kazuičnost a nepromyšlenost, spolu s nedostatkem pregnantnosti v rámci legislativního zpracování, výsledkem byla vnitřně nejednotná a rozporuplná zvláštní část právní úpravy správního trestání. K tomuto dlužno dodat, že pro běžného adresáta, který neznal „svůj zákon“ a jeho všechna sankční ujednání, jako je tomu typicky u oborově členěné veřejné správy ve formálním pojetí, byla tato koncepce právní úpravy zvláštní části správního trestání v duchu zásady „*Ignorantia juris non excusat*“ minimálně nevyhovující.<sup>44, 45</sup>

Určité úskalí bylo možné spatřovat rovněž v právní úpravě správních sankcí, konkrétněji správních trestů, které byly za správní delikty v užším slova smyslu ukládány. Správní tresty byly často neodůvodněně přísné, kdy relace společenské škodlivosti daného správního deliktu neodpovídala tvrdosti správního trestu. Tomuto nasvědčují např. správní pokuty, jejichž dolní hranice začínala na nule a horní hranice dosahovala miliónových částek. Otázkou přiměřenosti se zabýval i Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti<sup>46</sup>, přičemž s jeho závěry se ztotožnil Nejvyšší správní soud a judikoval, že „*správní orgán ukládající pokutu za správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon*

---

<sup>44</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 33-34.

<sup>45</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 19.

<sup>46</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02; nález Ústavního soudu ze dne 10.3.2004, Pl. ÚS 12/03; nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02.

*osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*<sup>47</sup> Zaměříme-li se rovněž na rozpětí, v jehož rámci bylo možné správní pokutu uložit, lze konstatovat, že toto nikterak neodráželo typovou nebezpečnost deliktního jednání. Odlišení správních pokut podle závažnosti jednotlivých správních deliktů proto mělo mnohdy pouze formální charakter bez hlubších souvislostí. V samotné diferenciaci tak nebyla promítnuta zásada, že za typově stejně závažné správní delikty by měly být ukládány podobně přísné správní tresty. Na základě takto nastavené právní úpravy bylo rovněž obtížné objektivně aplikovat základní zásady pro ukládání správních sankcí, potažmo nedostatečně upravená kritéria pro vyměřování správních sankcí.<sup>48, 49</sup>

V neposlední řadě je vhodné alespoň nastínit předchozí procesněprávní úpravu správního trestání. Charakteristickým rysem procesněprávní úpravy byla její nejednotnost a neprovázanost. Existovala zde poměrně ucelená právní úprava přestupkového práva obsažená v části třetí PřesZ, která však nebyla samostatná, nýbrž k ní subsidiárně přistupovala obecná právní úprava správního řízení obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Vzhledem k tomu, že řízení o ostatních správních deliktech (v užším slova smyslu) žádnou speciální právní úpravu nemělo, postupovalo se v těchto podle správního řádu. Nebylo neobvyklé, že zvláštní (rezortní) právní úpravy obsahovaly procesní odlišnosti, které byly aplikovatelné pouze ve správním řízení určité skupiny správních deliktů v rámci dané správní oblasti.<sup>50</sup> „*Takováto konstrukce nahodilých procesních specifík ve zvláštních zákonech pro projednávání ostatních správních deliktů nepřispívá (nepřispívala) k právní jistotě v oblasti správního trestání*“<sup>51</sup>. K tomuto nutno doplnit, že „*takto upravený proces neumožňoval zohlednit zvláštnosti trestního charakteru tohoto řízení, dodržet požadavky spravedlivého procesu vyplývající z principů trestání, z mezinárodních smluv a z dalších závazných i doporučujících mezinárodních dokumentů.*“<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

<sup>48</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 325.

<sup>49</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 19-20.

<sup>50</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 77.

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 20.

## 2.2. Vývoj nové právní úpravy správního trestání

Nedostatky právní úpravy správního trestání nastíněné v předchozí kapitole byly podnětem k zahájení legislativních prací, jejichž výsledkem měla být komplexní úprava správního trestání.

Za pomyslný milník lze označit rok 1998, ve kterém byla zřízena Komise pro reformu správního řízení a správního trestání jakožto poradní orgán Ministerstva vnitra. Komise svou činností významným způsobem přispěla k nalezení řešení zásadních koncepčních nedostatků právní úpravy správního trestání, a to včetně řešení správněprávní odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob. Nadto lze dodat, že komise byla činná rovněž při přípravě v té době „nového“ správního řádu, obecné právní úpravy správního řízení, který nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, a to s účinností od 1.1.2006.<sup>53</sup>

Prvním důležitým počinem komise bylo předložení návrhu věcného záměru o správním trestání vládě, která tento návrh schválila usnesením vlády č. 162 dne 20.2.2002. Samotný návrh obsahoval koncepci reformy správního trestání, přičemž značný zájem byl věnován především nejednotným a neurčitým skutkovým podstatám jiných správních deliktů upravených ve zvláštních zákonech, které v některých případech nenaplnovaly ústavní princip „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“.<sup>54</sup>

Návrh tak počítal se sjednocením oblasti správního trestání, kdy základem správněprávní odpovědnosti se měl stát přestupek, který tak měl nahradit, resp. sjednotit obecné podmínky odpovědnosti za správní delikty v užším slova smyslu. Věcný záměr počítal s tím, že obecná hmotněprávní i procesněprávní úprava správního trestání bude obsahem nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zvláštní část právní úpravy správního trestání ve smyslu skutkových podstat přestupků bude obsahem jednotlivých zákonů upravujících výkon veřejné právy na jednotlivých úsecích.<sup>55</sup>

K zajištění určité metodologické jednotnosti a důslednosti při tvorbě zvláštní části právní úpravy správního trestání proto byly připraveny a v srpnu 2003 Legislativní radou vlády ČR schváleny tzv. Zásady právní úpravy přestupků

---

<sup>53</sup> KAUCKÝ, J.: Úvodem. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, s. 2-3.

<sup>54</sup> Zásady tvorby právní úpravy přestupků [online]. Ministerstvo vnitra, s. 5.

<sup>55</sup> KAUCKÝ, J.: Úvodem. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2014, s. 3.

a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy. Konkrétně se jednalo o tyto zásady:

1. *Výslovně vyjádřit subjekt správního deliktu.*
2. *Stanovit pro subjekty typově shodných skutkových podstat stejně přísné sankce.*
3. *Vymezit přesně a určitě objektivní stránku správního deliktu.*
4. *Neuvádět ve skutkových podstatách správních deliktů právnických osob znaky implikující zavinění; uvádět liberační důvody*
5. *Stanovit, že podnikající fyzická osoby odpovídá jako právnická osoba.*
6. *Vymezit podmínky pro postih za opakované porušení povinnosti.*
7. *Upravit obecně odpovědnost právnických osob, příslušnost správních úřadů k projednání správního deliktu a rozpočtové určení příjmů plynoucích z pokut.*<sup>56</sup>

Právní úprava zvláštní části správního řízení zareagovala na implementaci zásad do normotvorné činnosti gestorů jednotlivých oblastí vcelku uspokojivě. Přesto se objevovaly připomínky upozorňující na tzv. hypertrofii správněprávní represe, neboť zvláštní část nabyla na množství čítající zhruba desetitisíce skutkových podstat, jež byly obsaženy ve více než dvou stovkách zvláštních zákonů.<sup>57</sup>

V roce 2004 byl Ministerstvem vnitra v duchu vládou schválené koncepce reformy správního trestání vypracován návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jehož paragrafové znění bylo v roce 2005 projednáváno v Legislativní radě vlády ČR.<sup>58</sup> „*Návrh zákona se snažil odstranit roztržitost, nejednotnost a komplikovanost právní úpravy správního trestání, absenci jednotných institutů obecné povahy (např. stanovení základů odpovědnosti právnických osob), existenci pouze dílčí úpravy procesních pravidel, podle nichž se postupuje při projednávání správních deliktů a při ukládání sankcí z ně, a vzájemnou neprovázanost a nahodilost systémů sankcí.*“<sup>59</sup> Projednávání návrhu zákona však bylo přerušeno s ohledem na probíhající schvalování zákonů, které

---

<sup>56</sup> Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy [online]. Ministerstvo vnitra, 2003, s. 2.

<sup>57</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 35.

<sup>58</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 20.

<sup>59</sup> KAUCKÝ, J.: Úvodem. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra 2014, s. 4-5.

měly rekonstruovat trestní právo hmotné<sup>60</sup>, a to s odůvodněním úzké vazby PřesZ na právní úpravu navržených trestních zákonů.<sup>61</sup>

Legislativní práce byly obnoveny až v roce 2013, kdy byl na základech návrhu z roku 2005 vypracován Ministerstvem vnitra „staronový“ návrh věcného záměru, který byl schválen usnesením vlády č. 229 dne 3.4.2013. Vláda vycházejíc ze schváleného věcného záměru následně vypracovala vládní návrh zákona, který byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu dne 16.7.2015 – vedený jako sněmovní tisk č. 555. Návrh zákona byl přijat Parlamentem ve znění schváleném Senátem<sup>62</sup> a následně doručen prezidentovi k podpisu. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 3.8.2016 pod č. 250/2016 Sb. jako zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a nabyl účinnosti dne 1.7.2017 (dále jen „přestupkový zákon“ nebo „ZOPŘ“).<sup>63</sup>

V souvislosti s přijetím přestupkového zákona byly za účelem implementace koncepčních změn přijaty rovněž další právní předpisy, a to zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“ nebo „ZNP“), a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „změnový zákon“). Tyto právní předpisy nabyly účinnosti, stejně jako přestupkový zákon, ke dni 1.7.2017.

O nové právní úpravě přestupkového práva je pojednáno v kapitole související se zákonnou právní úpravou přestupkového práva.

---

<sup>60</sup> Původní návrhy zákonů však přijaty nebyly. Reforma trestního práva hmotného tak byla ukončena až přijetím zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který nabyl účinnosti dne 1.1.2010 (dále jen „TZ“), a dále zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který nabyl účinnosti 1.1.2012 (dále jen „TOPO“).

<sup>61</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 20-21.

<sup>62</sup> Senát vrátil Poslanecké sněmovně Parlamentu předmětný návrh zákona s pozměňovacími návrhy, jež se týkaly vypuštění ustanovení o projednávání nároku na odčinění nemajetkové újmy.

<sup>63</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 21.

### **3. Formální prameny přestupkového práva**

K objasnění základů správněprávní odpovědnosti za přestupek je nezbytně nutné vymezit právní rámec, ze kterého tato odpovědnost vychází, resp. který tento druh odpovědnosti upravuje.

Správní právo trestní se i po rekodifikaci vyznačuje širokou vnitřní strukturou hmotněprávních i procesněprávních norem, přičemž tato struktura není kodifikována do jednoho právního kodexu. Lze konstatovat, že správní právo trestní je tvořeno v zásadě všemi typy pramenů obecného správního práva, a to těmi, které mají určitý vztah ke správním deliktům, v našem případě přestupkům, navázaných na nejrůznější úseky veřejné správy. V systému správního práva trestního, které je přirozeně ovlivněno zásadami *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, přesto sehrává dominantní úlohu zákon jakožto základní pramen práva ve formálním pojetí.<sup>64</sup> „*Obyčej, zvyklost ani právní precedent pramenem práva nejsou, i když mohou mít vliv na výklad právních norem a rozhodovací praxi správních orgánů. Význam mohou mít např. při úvahách o naplnění materiální stránky přestupku.*“<sup>65</sup>

S ohledem na rozsah a zaměření diplomové práce autor pojednává o základních pramenech přestupkového práva, a to s ohledem na jejich vztah ke správnímu trestání, přičemž výklad je zaměřen především na zákonnou právní úpravu, resp. přestupkový zákon a jeho bližší vymezení.

#### **3.1. Ústavní a mezinárodněprávní východiska**

Správní trestání jakožto činnost veřejné správy nachází svůj ústavněprávní základ v Ústavě<sup>66</sup> a Listině základních práv a svobod<sup>67</sup>. Činnost veřejné správy je předně ovládána ústavní zásadou zákonnosti<sup>68</sup>, v jejímž důsledku lze spáchané přestupky stíhat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který zákon stanoví. Zásadní význam mají v tomto směru dříve zmiňované zásady *nullum*

---

<sup>64</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 40.

<sup>65</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 54.

<sup>66</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).

<sup>67</sup> Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

<sup>68</sup> Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.



*crimen, nulla poena sine lege scripta, certa, stricta, preavia*<sup>69</sup>, ze kterých vyplývají požadavky na formální úpravu skutkových podstat přestupků, zákaz retroaktivity přísnějšího zákona, zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele přestupku a samozřejmě požadavek na relativně určité správní sankce.<sup>70</sup> Správní trestání je dále ovládáno významnou ústavní zásadou rovnosti před zákonem<sup>71</sup>, jakož i v souvislosti s čl. 37 odst. 3 Listiny zásadou rovnosti účastníků přestupkového řízení. Významný je dále čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny, na jehož základě je účastníkům přestupkového řízení umožněno domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu v rámci správního soudnictví, a s tímto spojená další ústavním pořádkem garantovaná práva účastníka přestupkového řízení, především obviněného, ve smyslu čl. 37, 38 a čl. 40 Listiny.<sup>72</sup>

Jak již bylo v kapitole 1.4.1. naznačeno, správní soudy i Ústavní soud pohlíží na „trestání“ jako na specifickou činnost orgánu veřejné moci bez ohledu na to, zda je příslušný delikt v soudní či správní pravomoci, přičemž pro obě větve trestní pravomoci stanovují shodné základní parametry. Toto pojetí přitom nachází shodu napříč evropskými státy, neboť toto vychází ze smyslu a účelu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sjednané v rámci Rady Evropy (dále jen „Úmluva“), a dále rovněž judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který Úmluvu vykládá. Základním mezinárodněprávním východiskem je v tomto ohledu čl. 6 odst. 1 Úmluvy<sup>73</sup> formulující požadavky práva na spravedlivý proces, jež se týkají dle výkladu ESLP<sup>74</sup> všech deliktů spadajících pod pojem „trestní obvinění“, a dále čl. 6 odst. 3 Úmluvy formulující základní katalog práv obviněného. K tomuto lze zjednodušeně interpretovat závěry Ústavního soudu<sup>75</sup> tak, že přestupek a řízení o přestupku naplňuje znaky trestního obvinění, resp. trestného činu ve smyslu Úmluvy, a tedy že rozhodování o vině

---

<sup>69</sup> Srov. čl. 39 a čl. 40 odst. 6 Listiny.

<sup>70</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 295.

<sup>71</sup> Srov. čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny.

<sup>72</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 46.

<sup>73</sup> čl. 6 odst. 1 věta první Úmluvy:

*„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“*

<sup>74</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci Öztük proti Německu ze dne 21.2.1984, rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2.9.1998 nebo rozsudek Kadubec proti Slovensku ze dne 23.11.1999.

<sup>75</sup> Srov. nález ÚS ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99 a nález ÚS ze dne 17.1.2001, sp.zn. Pl. ÚS 9/2000 nebo nález ÚS ze dne 2.9.1998 Pl. ÚS 28/98.

a trestu soudem či správním orgánem je založeno na zásadně shodných principech, které tak musí být uplatněny rovněž v řízení o správních deliktech.<sup>76</sup>

Neméně významné jsou vedle Úmluvy i další mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána, jako např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijatý v rámci OSN, přičemž lze v obecné rovině konstatovat, že přestupkový zákon principy vyplývající z mezinárodněprávní závazků České republiky v zásadě respektuje.

### 3.2. Zákonná právní úprava

Základní pramen přestupkového práva hmotného a procesního v současnosti představuje přestupkový zákon účinný ode dne 1.7.2017.

Přestupkový zákon je výsledkem několikaletých legislativních prací, potažmo dlouho očekávanou reflexí koncepce reformy správního trestání. Zákodárce tak zareagoval na kritické výhrady a nejpálčivější problémy předchozí právní úpravy správního trestání, a to zejména tím, že vytvořil jednotnou a komplexní právní úpravu základů správněprávní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob za správní delikty v užším slova smyslu, a to včetně právní úpravy specifického správního řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti.<sup>77</sup> K tomuto je dlužno podotknout, že „nová“ právní úprava vychází z předchozí právní úpravy, jež byla obsahem zákona č. 200/1990 Sb. a dalších zvláštních zákonů upravujících zvláštní část přestupkového práva.<sup>78</sup>

V důsledku toho, že celá oblast správních deliktů byla částečně kodifikována do podoby, kdy bývalé přestupky a jiné správní delikty nyní tvoří jednu skupinu správních deliktů – přestupky, přestupkový zákon tak kodifikuje obecnou část právní úpravy správního trestání aplikovatelnou přímo, tj. bez nutnosti analogie, na širší skupinu deliktů jednáni. Přestupkový zákon se nadále nevztahuje na správní disciplinární a pořádkové delikty.<sup>79</sup>

Přestupkový zákon je systematicky uspořádán do čtyř základních částí. V první části jsou zařazena obecná ustanovení týkající se předmětu právní úpravy

---

<sup>76</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 42-44.

<sup>77</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 73.

<sup>78</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 13.

<sup>79</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 326.

a působnosti přestupkového zákona. V části druhé jsou vymezeny základy odpovědnosti za přestupek, a to zejména pojmové vymezení přestupku a stanovení obecných podmínek deliktní odpovědnosti za něj, pokračování v přestupku a přestupky trvající a hromadné, úprava spolupachatelství, a dále odděleně podle jednotlivých hlav podmínky odpovědnosti u fyzických, podnikajících fyzických a právnických osob. Dále jsou v této části upraveny okolnosti vylučující protiprávnost, důvody vedoucí k zániku odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření, a to včetně kritérií pro jejich ukládání, jakož i speciální ustanovení o odpovědnosti mladistvých za přestupek. Třetí část přestupkového zákona je věnována specifické úpravě těch procesních institutů, jejichž úprava je nezbytná s ohledem na povahu řízení o přestupcích, neboť koncepce procesněprávní úpravy nadále setrvala na subsidiárním použití správního řádu, který tak lze rovněž označit za pramen přestupkového práva.<sup>80</sup> Čtvrtá část pak již obsahuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

Přestupkový zákon tedy obsahuje hmotněprávní i procesněprávní ustanovení obecně aplikovatelná na celou oblast přestupků. I když by se mohlo na první pohled zdát, že přestupkový zákon obsahuje řadu nových právních institutů, které předchází právního úprava PřesZ neznala, velká část těchto institutů byla již v minulosti „nalezena“ judikaturou. Přestupkový zákon tedy spíše uzákonil větší část poznatků dosavadní praxe a judikatury než by zcela zásadním způsobem přispěl k objevení doposud neobjeveného.<sup>81</sup> V této souvislosti je tak záhodno poukázat na dříve nastíněné judikatorní závěry o principiálně shodném přístupu k trestání, projevující se v „novém“ přestupkovém právu značnou inklinací přestupkového zákona k trestněprávní úpravě.

Jak již bylo uvedeno výše, věcná působnost přestupkového zákona byla v zásadě kvantitativně rozšířena o „staronové“ správní delikty, dnes označované pojmem přestupek. Spolu s tím došlo k převedení jednotlivých skutkových podstat přestupků, jež byly obsahem PřesZ do zvláštních zákonů dle příslušného věcného zaměření. Toto řešení, resp. setrvání na koncepčně shodném přístupu lze zajisté kvitovat, neboť lze usuzovat, že snahy o kodifikaci zvláštní části přestupkového

---

<sup>80</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 47.

<sup>81</sup> VEDRAL, J.: *K novému zákonu o přestupcích*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra 2017, 2017 (7-8), s. 411-412.

práva do jednoho kodexu by působily více problémů než užítku, a to především z hlediska rozsahu a způsobu novelizace takové úpravy.<sup>82</sup>

Za pramen přestupkového práva, a to především jeho zvláštní části, tak lze označit rovněž něco přes dvě sta zvláštních zákonů, přičemž tyto mohou, vedle skutkových podstat přestupků a správních trestů, odchylně upravovat, popřípadě přímo vyloučit užití obecných právních institutů obsažených v přestupkovém zákonu.<sup>83</sup> K provedení této legislativně značně obtížné operace byl přijat změnový zákon, jehož primárním účelem bylo novelizovat příslušné zvláštní zákony tak, aby v těchto byly přejmenovány dosavadní správní delikty na přestupky, a minimalizovány odchylky od obecné úpravy přestupkového zákona.<sup>84</sup>

Zákon č. 200/1990 Sb. obsahoval rovněž některé přestupky, které nebylo možné s ohledem na jejich povahu výše uvedeným způsobem přiřadit k žádnému zvláštnímu zákonu. Tato skupina skutkových podstat přestupků byla sdružena do zákona o některých přestupcích. Obsahem tohoto zákona jsou tzv. průřezové přestupky, vztahující se k více oborům veřejné správy<sup>85</sup>, přestupky na úseku samosprávy, přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, a některé další přestupky.<sup>86</sup>

Za pramen přestupkového práva lze v neposlední řadě označit další právní předpisy, které upravují či dále rozvíjejí související nebo navazující právní instituty přestupkového práva. V tomto smyslu lze zmínit např. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, upravující exekuci na peněžité plnění v souvislosti s pravomocně uloženou peněžitou pokutou za přestupek, dále zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, upravující evidenci přestupků, nebo zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, upravující činnost Policie České republiky při získávání informací v souvislosti s odhalováním a šetřením přestupků.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 326.

<sup>83</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 59.

<sup>84</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 48.

<sup>85</sup> Srov. ust. § 2 ZNP.

<sup>86</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 59.

<sup>87</sup> Tamtéž, s. 59-60.

## **4. Podmínky odpovědnosti za přešupek**

V této kapitole bude pojednáno o základech odpovědnosti za přešupek. Autor se zaměřuje na vymezení klíčových pojmů, jejichž vymezení je nezbytné z hlediska stanovení podmínek vzniku správněprávní odpovědnosti za přešupek. Tam, kde je to vhodné autor srovnává aktuální právní úpravu daného právního institutu s předchozí právní úpravou obsaženou v PřesZ, a to se zaměřením na zdůraznění podstatných rozdílů obou právních úprav.

S ohledem na zaměření a rozsah diplomové práce není v této kapitole pojednáno o souběhu přešupků a podmínkách trestné součinnosti, a dále o pokračování v přešupku, hromadném a trvajícím přešupku, a pokusu přešupku.

### **4.1. Vymezení pojmu přešupek**

Přešupek je klíčovým pojmem přešupkového práva a předmětem přešupkového řízení. Jak již bylo uvedeno dříve, jedná se o druh veřejnoprávního deliktu, a to konkrétně správního deliktu, který je základem správněprávní odpovědnosti za přešupek. V současném pojetí správního trestání pojem přešupek v zásadě nahrazuje a sjednocuje označení původní oblasti tzv. správních deliktů v užším slova smyslu. Důvodová zpráva k přešupkovému zákonu k důvodům sjednocení uvádí: „*Přešupek bude zahrnovat stávající přešupky, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Tím se oproti dosavadnímu stavu, kdy se znaky přešupků, správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob a jiných správních deliktů fyzických osob mnohdy v jednom a témže zákoně nebo v různých zákonech navzájem překrývají, dosáhne transparentnosti, pokud jde o trestnost možných forem útoku proti zájmům veřejné správy.*“<sup>88</sup> Pod pojmem přešupek se tak dnes skrývá označení pro přešupek fyzické osoby, přešupek podnikající fyzické osoby a přešupek právnícké osoby. Pouze tyto druhy přešupků (správních deliktů) tak budou předmětem přešupkového řízení dle přešupkového zákona.<sup>89</sup>

K tomuto je vhodné opětovně poznamenat, že právní úpravě přešupkového práva nepodléhají ostatní správní delikty, nad jejichž kategorizací nepanuje

---

<sup>88</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 142.

<sup>89</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich a zákon o některých přešupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 63.

v odborné veřejnosti jednotný názor. Zákonodárce každopádně vylučuje z působnosti přestupkového zákona správní delikty disciplinární, pořádkové a tzv. delikty platební, protože v důvodové zprávě konstatuje, že poslední zmiňované nepovažuje za právní delikty v pravém slova smyslu.<sup>90</sup>

Přestupek je tradičně jediným správním deliktem, jehož legální definice je zakotvena v českém právním řádu. Přestupek je v současnosti vymezen dle ust. § 5 přestupkového zákona jako *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Přestupek je tedy i nadále vymezen znaky pozitivními, tvořícími tzv. generální klauzuli přestupku, na kterou navazují jednotlivé skutkové podstaty přestupků upravené ve zvláštních zákonech, a znakem negativním („...nejde-li o trestný čin.“), přičemž ke spáchání přestupku dojde pouze v případě jejich kumulativního naplnění.<sup>91</sup> Přestupkový zákon tak zanechal kontinuitu, když koncepčně navázal na materiálně-formální pojetí přestupku dle předchozí právní úpravy<sup>92</sup>, a tedy byl zachován soulad s ústavněprávním principem zákonnosti.<sup>93</sup>

Zákonodárce, zřejmě, v důsledku reformních souvislostí vymezení přestupku přesto určitým způsobem modifikoval. Předně je definice přestupku obohacena o prvek protiprávnosti, kdy za přestupek bude označen pouze protiprávní čin. Tato změna rozhodně není změnou zásadní, neboť obecným charakteristickým znakem deliktu je protiprávnost jednání porušitele. Není proto rozhodné, že znak protiprávnosti není (stejně jako tomu bylo doposud) zpravidla výslovně vyjádřen v sankční normě zvláštní části přestupkového práva. Nová definice přestupku rovněž „vypustila“ obecný znak zavinění, což pouze akcentuje rozdílné podmínky odpovědnosti fyzických (podnikajících a nepodnikajících) a právnických osob. Mnohem zásadnější modifikací je však úprava negativního vymezení přestupku, která může činit problém zejména v aplikační praxi.

---

<sup>90</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 47-48.

<sup>91</sup> FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 25.

<sup>92</sup> Ust. § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.:

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

<sup>93</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 50.

Nová definice přestupku upustila od výslovné úpravy vztahu mezi přestupky a tzv. nepravými správními delikty. Komplikace zajisté nevznikne při určení věcné působnosti přestupkového zákona, neboť ten se bude vztahovat vždy na správní delikt, který bude za přestupek výslovně označen (k tomuto viz dále). Problematické však může být posouzení přednosti a subsidiarity toho kterého správního deliktu, budou-li se jejich skutkové podstaty překrývat. K tomuto lze nastítnit možnou praktickou otázku, která byla řešena v odborné literatuře: „... v případě konkurence se nebude uplatňovat subsidiarita přestupků vůči jiným správním deliktům a bude platit jen ohledně trestných činů. Bude otázkou aplikační praxe, jak se vyrovná s otázkou souběhu např. pořádkového deliktu podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, jehož se dopouští ten, kdo neuposlechne pokynu úřední osoby a přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., který je spáchán neuposlechnutím výzvy úřední osoby.“<sup>94</sup> K zodpovězení této otázky tak zřejmě poslouží až judikatura Nejvyššího správního soudu, která by měla toto zodpovědět především v souvislosti se zákazem dvojího postihu ve vztahu k jiným správním deliktům.<sup>95</sup>

Co se týká negativního vymezení přestupku, naplní-li protiprávní jednání znaky trestného činu i přestupku, odpovědnost za přestupek bude vždy subsidiární. Dle ust. § 13 odst. 1 TZ je trestný čin vymezen jako *protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takové zákoně*. Na rozdíl od přestupkového zákona je tak vymezení trestného činu založeno na formálním pojetí, které je vyvažováno materiálním korektivem v podobě zásady subsidiarity trestní represe<sup>96</sup>. A právě tato konstrukce může působit výkladové obtíže. K tomuto je vhodné akcentovat závěry Ústavního soudu<sup>97</sup> ve vztahu k výše uvedené zásadě, zajisté uplatnitelné i za současného právního stavu. Trestní odpovědnost bude vyloučena pouze v případě, kdy bude možné jiným druhem

---

<sup>94</sup> MATES, P.; ONDRÁČKOVÁ, V. *Kodex správního práva trestního*. In: *Trestněprávní revue*, 2016, 11-12 (2016), s. 253-254.

<sup>95</sup> MATES, P. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. [online]. *Bulletin-advokacie.cz*, 2017. [cit. 15.2.2019]. Dostupné z: < <http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=mobi>>.

<sup>96</sup> Ust. § 12 odst. 2 TZ:

*„Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.“*

<sup>97</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 28.7.2014, sp.zn. I. ÚS 1521/14, nález Ústavního soudu ze dne 26.7.2012, sp.zn. III. ÚS 1148/09.

odpovědnosti adekvátně naplnit reparační a preventivní cíl, a to za předpokladu, že nebude nezbytné uplatnit vůči pachateli funkci represivní. Zásada subsidiarity trestní represe tak bude mít relevanci pouze k těm jednáním, které lze nepostihovat trestněprávními nástroji. Ve vztahu k přestupkům tak lze uzavřít, že v případě shodného formálního vymezení znaků těchto deliktů nelze aplikovat subsidiaritu trestní represe, nýbrž rozlišovacím kritériem bude především míra společenské škodlivosti daného protiprávního jednání.<sup>98</sup>

## 4.2. Materiální znak přestupku

Jak již bylo uvedeno dříve, přestupkový zákon setrval u materiálně-formálního pojetí přestupku, kterým byl vymezen přestupek rovněž dle předchozí právní úpravy. Materiální znak přestupku znamená, že protiprávní jednání, naplňující formální znaky přestupku, musí vykazovat vedle těchto znaků rovněž určitý minimální stupeň škodlivosti pro společnost. Odpovědnost za přestupek tak v tomto smyslu nastane pouze v situaci, kdy jsou v zákoně uvedené formální znaky přestupku naplněny způsobem dosahujícím minimální úrovně společenské škodlivosti.<sup>99</sup>

Přestože nynější materiálně-formální pojetí upustilo od definice pojmu škodlivosti, tak jak byla tato vymezena dříve v PřesZ (nyní „*společensky škodlivý čin*“ namísto „*jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“), lze usuzovat, že tato změna nemá vliv na chápání významu tohoto pojmu.<sup>100</sup> Pro úplnost lze doplnit, že v souvislosti s podřazením správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob pod přestupky mají nyní i tyto správní delikty stanoven materiální znak, který byl u těchto do účinnosti přestupkového zákona pouze dovozován judikaturou.<sup>101</sup>

Obecně lze na společenskou škodlivost nahlížet jako na relativně stále hledisko vyjadřující „*sociální (sociálně politickou) povahu činu spočívající v jeho schopnosti vyvolat poruchu či ohrožení určitých zájmů chráněných v dané společnosti. Škodlivost činu nelze chápat apriorně, je ji vždy třeba poměřovat*

---

<sup>98</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 105-106.

<sup>99</sup> Tamtéž, s. 98.

<sup>100</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 58-59.

<sup>101</sup> VEDRAL, J.: *K novému zákonu o přestupcích*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra 2017, 2017 (7-8), s. 414.



*zájmy, hodnotami, vztahy v konkrétní společnosti. Ty se ovšem v průběhu doby mohou proměňovat, a tím měnit i obsah pojmu společenské škodlivosti.*<sup>102</sup> Materiální znak přestupku je tedy formován společenským vývojem, přičemž lze konstatovat, že hledisko škodlivosti bude v tomto duchu vždy vyjádřením aktuálně převládajícího společenského pohledu na určité protiprávní jednání.<sup>103</sup>

Společenskou škodlivost lze klasifikovat z hlediska míry její abstrakce na obecnou, typovou a konkrétní. Toto rozdělení má význam pro potřeby stanovení stupně a charakteru společenské škodlivosti. Obecná společenská škodlivost určuje hranice trestního bezpráví, tj. co ještě lze a co již nelze považovat za protiprávní jednání, a v rámci těchto hranic pomáhá stanovovat adekvátní reakce na protiprávní jednání, která lze takto rozlišit např. na přestupky a trestné činy. Typová společenská škodlivost navazuje na kategorizaci deliktů stanovenou obecnou společenskou škodlivostí a tuto kategorizaci dále typově člení<sup>104</sup> dle typového stupně škody (nebezpečí) pro společnost, kterému odpovídá zákonodárcem stanovený typově adekvátní druh a výměra trestu. Konkrétní společenská škodlivost se váže ke konkrétnímu deliktu spáchanému konkrétním pachatelem, kterým může být příslušná skutková podstata přestupku naplněna různými způsoby kvalifikovanými různou intenzitou, tj. např. významem ohroženého či porušeného chráněného zájmu, způsobem a okolnostmi spáchání přestupku, mírou závažnosti následku apod.<sup>105</sup>

V souvislosti s výše uvedeným lze vymezit dva základní významy materiálního znaku přestupku coby korektivu jeho formálních znaků.

První význam lze spatřovat v tom, že tento umožňuje správním orgánům odlišovat přestupek od zcela bagatelního, a tedy beztrestného jednání na jedné straně, a přestupek od společensky škodlivějších trestných činů na straně druhé.<sup>106</sup> K tomuto je nutno podotknout, že materiální znak přestupku není zkoumán izolovaně sám o sobě, nýbrž k jeho zkoumání je přistupováno teprve po naplnění formálních znaků přestupku, přičemž již jejich naplnění určitou mírou společenské

---

<sup>102</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 198.

<sup>103</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 65.

<sup>104</sup> Za příklad typové společenské škodlivosti lze předestřít původně zamýšlené rozlišení přestupků na přestupky a zvlášť závažné přestupky, které však nakonec nebylo zákonodárcem přijato. Toto členění svým způsobem odpovídalo typové škodlivosti trestného činu, tj. rozlišení na přečin, zločin a zvlášť závažný zločin.

<sup>105</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 198-199.

<sup>106</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 65.

škodlivosti principiálně předpokládá.<sup>107</sup> Správní orgán tedy zvažuje, zda se stupeň a charakter konkrétní společenské škodlivosti vůbec pohybuje v mezích typové společenské škodlivosti, a tedy zda došlo ke spáchání přestupku. Pokud není určitého stupně společenské škodlivosti dosaženo, odpovědnost za přestupek vůbec nenastane<sup>108</sup>, neboť čistě formalistická aplikace ostatních (formálních) znaků by mohla být nepřiměřená a nespravedlivá především proto, že společnost nemá důvod takové jednání postihovat.<sup>109</sup>

Druhý význam je spojen s konkretizací trestu, kdy je správním orgánem zjišťováno, kde přibližně se v rámci typové společenské škodlivosti nachází materiální stránka konkrétní. Praktickým projevem tak bude uložení konkrétního druhu a výměry trestu, a to v rámci zákonodárcem stanoveného rozpětí, kterým tento určil míru typové společenské škodlivosti daného přestupku. Při výměře trestu budou samozřejmě zohledněny i další kritéria mající význam pro stanovení společenské škodlivosti jako např. kritéria dle ust. § 38 ZOPŘ či polehčující, resp. přitěžující okolnosti.<sup>110</sup>

S ohledem na výše uvedené je vhodné v závěru poukázat na aktuálně jedinou výjimku objevující se ve zvláštní části přestupkového práva, která v podstatě vylučuje materiální znak přestupku. Změnovým zákonem došlo k novelizaci ust. § 270 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, do podoby, kdy je společenská škodlivost dána, resp. fingována již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku dle tohoto zákona. Přestože lze říci, že jsou přestupky dle tohoto zákona vymezeny ve formálním pojetí, je toto pojetí konstruováno jako vyvratitelná právní domněnka, o které bude stejně správní orgán povinen rozhodovat, bude-li namítána absence společenské škodlivosti, a tedy materiální znak přestupku, účastníkem řízení.<sup>111, 112</sup>

---

<sup>107</sup> K tomuto srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.9.2011, sp.zn. 8 As 41/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2011, sp.zn. 8 As 44/2010, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2012, sp.zn. 9 As 34/2012.

<sup>108</sup> K tomuto srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2014, sp.zn. 5 As 4/2013, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2012, sp.zn. 5 As 106/2011.

<sup>109</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 99.

<sup>110</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 65-66.

<sup>111</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích*. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016, s. 428.

<sup>112</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky*. [online]. In: POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; VALDHANS, J. (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 277.

### 4.3. Formální znaky přestupku

Přestupek je vymezen formálními, tedy zákonnými znaky, a to formálními obecnými znaky a formálními typovými znaky. Do skupiny formálních obecných znaků lze zařadit protiprávnost přestupku, trestnost přestupku, delikt (přestupkovou) způsobilost odpovědné osoby a formální označení protiprávního jednání za přestupek. Do skupiny formálních typových znaků lze zařadit objekt přestupku, objektivní stránku přestupku, subjekt přestupku a subjektivní stránku přestupku.<sup>113</sup>

#### 4.3.1. Obecné znaky přestupku

Obecné znaky představují znaky společné všem typům přestupků, neboť se vztahují k základům odpovědnosti za přestupek. Charakter obecného znaku delikt (přestupkové) způsobilosti je navíc dán úzkou souvztažností k osobě pachatele přestupku, kterým může být osoba fyzická (nepodnikající a podnikající), či osoba právnická.<sup>114</sup>

##### 4.3.1.1. Protiprávnost přestupku

Přestože vymezení pojmu přestupek doznalo změny v podobě doplnění znaku protiprávnosti oproti předchozí právní úpravě obsažené v PřesZ, nejedná se o koncepční změnu, nýbrž jen o zpřesnění dosavadní formulace pro potřeby přestupkového zákona, jež se znakem protiprávnosti pracuje v souvislosti s „novou“ úpravou okolností vylučujících protiprávnost a úpravou nepřičetnosti (viz dále).<sup>115</sup>

Protiprávnost je obligatorním znakem jakéhokoli právního deliktu. Ve vztahu ke správním deliktům se protiprávností rozumí rozpor s právní normou správního práva, resp. porušení nebo nesplnění právní povinnosti z této normy vyplývající.<sup>116</sup> Právní povinnost může být přitom uložena či stanovena zákonem, prováděcím právním předpisem, obecně závaznou vyhláškou územního

---

<sup>113</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 52.

<sup>114</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 66.

<sup>115</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 144.

<sup>116</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 27-28.

samosprávného celku, správním aktem, veřejnoprávní smlouvou, opatřením obecné povahy, či jinou formou činnosti vykonávanou nebo aprobovanou správním orgánem. Za přestupek však bude možné označit pouze takové porušení právní povinnosti, které bude spojeno s porušením právní normy přestupkového práva.<sup>117</sup>

Pro přestupky je příznačné, že jejich protiprávnost je odvozována od porušení právní povinnosti stanovené zvláštním zákonem, resp. právními normami správního práva, na které je navázána zvláštní část přestupkového práva. K tomuto je vhodné doplnit, že skutkové podstaty přestupků obsažené ve zvláštní části přestupkového práva zdůrazňují protiprávnost formulacemi „neoprávněně“ či „nedovoleně“, „v rozporu s právním předpisem“, „bez povolení“ apod. Určitou výjimku v tomto směru tvoří přestupky uvedené v zákoně o některých přestupcích, ve kterém jsou právní povinnosti negativně vymezeny samotnou skutkovou podstatou přestupku a protiprávnost tak vyplývá přímo z porušení toho kterého ustanovení tohoto zákona.<sup>118</sup>

Znak protiprávnosti samozřejmě souvisí s materiálním znakem přestupku, tj. společenskou škodlivostí činu. Vztah mezi těmito dvěma znaky lze vyjádřit tak, že *„společenská škodlivost je prvotní, existuje nezávisle na právní úpravě a je právě důvodem, proč zákon čin, který je společensky škodlivý, zakazuje a staví pod hrozbu trestu.“*<sup>119</sup> Protiprávnost ve smyslu nedovoleného, právem zakázaného činu je někdy označována též jako protiprávnost formální, kdežto právě společenskou škodlivost lze chápat jako protiprávnost materiální.<sup>120</sup>

V souvislosti se znakem protiprávnosti je vhodné zmínit, že existují určité specifické okolnosti, které protiprávnost přestupku vylučují, neboť je takové jednání, ač naplňuje ostatní formální znaky přestupku, dovolené či mnohdy dokonce společensky prospěšné. Tyto specifické okolnosti jsou legálně vymezeny v přestupkovém zákoně jako okolnosti vylučující protiprávnost, kdy mezi tyto řadíme krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně.<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 186.

<sup>118</sup> Tamtéž, s. 186-188.

<sup>119</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96-97.

<sup>120</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 186.

<sup>121</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 165.

#### 4.3.1.2. *Trestnost přestupku*

Znak trestnosti má úzkou souvislost se znakem protiprávnosti přestupku, neboť trestné bude pouze takové jednání, které je zákonem zakázáno. Trestnost je zásadně spjata s odpovědností za přestupek, neboť pouze se spácháním přestupku přestupkový zákon spojuje hrozbu správním trestem. Pro tento odpovědností vztah je charakteristické, že v jeho rámci vzniká právo a povinnost správního orgánu uložit správní trest a současně povinnost porušitele se tomuto trestu podrobit. Znak trestnosti je tak v zásadě naplněn vždy, dojde-li k naplnění všech zákonných, materiálního i formálních, znaků přestupku.<sup>122</sup>

#### 4.3.1.3. *Formální označení přestupku*

Dle přestupkového zákona je přestupkem pouze takový společensky škodlivý protiprávní čin, resp. správní delikt, který je v zákoně za přestupek výslovně označen. Tento zákonný požadavek je projevem zásady *nullum crimen sine lege certa*, neboť v zájmu zachování právní jistoty adresátů veřejné správy je nezbytné pojmově vymezit, který správní delikt přestupkem je a který není, resp. přesně stanovit za spáchání jakého správního deliktu bude nastupovat odpovědnost za přestupek.<sup>123</sup>

Formální označení přestupku je obecným znakem, který navazuje na předchozí právní úpravu obsaženou v PřesZ, a který se tak dříve týkal pouze přestupků fyzických osob. Jak již bylo v předchozích kapitolách konstatováno, tzv. jiné správní delikty přitom postrádaly jednotnou koncepci, a to i v označení, kdy tyto byly označovány obecně jako správní delikty, pojmové označení postrádaly, nebo jejich právní úpravy obsažené ve zvláštních zákonech nesly marginální rubriky jako např. „Pokuty“ či „Porušení právních povinností“.<sup>124</sup>

Kodifikace správních deliktů v užším slova smyslu pod jednotný pojem přestupek s sebou přinesla rozšíření odpovědnosti za přestupek na větší počet správních deliktů. Tato pojmově ucelená oblast aktuálně čítá přes 5 000 přestupků, jež jsou obsahem více než 250 zvláštních zákonů.<sup>125</sup> Proces pojmenování, resp.

---

<sup>122</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 29.

<sup>123</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 100.

<sup>124</sup> Tamtéž.

<sup>125</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 54.

přejmenovávání byl především spojen se změnovým zákonem, který byl výsledkem analýzy právních úprav jiných správních deliktů. U těch jiných správních deliktů, které bylo vhodné ponechat a zařadit mezi přestupky byla změnovým zákonem provedena terminologická úprava, popřípadě jiná změna toliko typická pro zvláštní část přestupkového práva. S ohledem na velikost počtu zákonů, kterých se analýza týkala, a (oprávněné) obavy zákonodárců spojené s opomenutím některých jiných správních deliktů, bylo do přestupkového zákona vloženo přechodné ustanovení<sup>126</sup> jakožto „pojistka“ pro situaci, kdyby nedošlo ke sjednocení právních úprav jiných správních deliktů do okamžiku nabytí účinnosti přestupkového zákona.<sup>127</sup>

Tato nepřímá novela zvláštní části přestupkového práva tak stanovuje fikci formálního označení za přestupek pro všechny správní delikty, vyjma správních deliktů disciplinárních, přičemž pojem správní delikt je nutno vykládat v kontextu celé právní úpravy s vědomím toho, že neexistuje jeho legální vymezení. Odhlédneme-li od toho, že znění tohoto přechodného ustanovení lze považovat za odporující výše uvedené zásadě *nullum crimen sine lege certa*, v konkrétním případě může být minimálně sporné, zda lze pod režim přestupkového práva podřadit „hraniční“ správní pořádkové delikty ukládané v důsledku znemožnění, maření nebo ztěžování výkonu správního dozoru<sup>128</sup>. Jak uvádí doc. Prášková, tato závažná a značně společensky škodlivá porušení procesních povinností vyžadují spíše reakci v podobě uložení správního trestu, nikoli pouhého zajišťovacího opatření toliko typického pro správní pořádkové delikty. Lze se tak ztotožnit s názorem, že závažná protiprávní jednání, za která lze uložit vysoké pořádkové pokuty by bylo možné označit, ve spojení s přechodným ustanovením, za přestupky, a to s ohledem na převažující represivní charakter pokuty.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Ust. § 112 odst. 1 věta první ZOPŘ:

„Na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.“

<sup>127</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 101.

<sup>128</sup> Jedná se např. o správní delikty (pořádkové pokuty) dle ust. § 27 zákona č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, nebo dle ust. § 158 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů, nebo donucovací pokuta dle ust. § 136b zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 101-104.

#### 4.3.1.4. Deliktní (přestupková) způsobilost

Deliktní způsobilost je schopnost, a z ní vyplývající povinnost porušitele nést následky svého protiprávního jednání. Je-li proto porušitel způsobilý k protiprávnímu jednání, resp. je schopen právně relevantním a zákonem předvídaným způsobem porušit zákonnou povinnost, je tento stejně tak schopen být subjektem povinností spojených s odpovědností za přestupek.<sup>130</sup>

Vzhledem k tomu, že znaky deliktní způsobilosti fyzické a právnické osoby jsou obecným znakem vymezující odpovědnou osobu jakožto pachatele, blíže je o těchto pojednáno v souvislosti s obecnými požadavky na pachatele přestupku.

#### 4.3.2. Typové znaky přestupku

*„Činů společensky škodlivých je mnoho druhů a pro každý z nich je typická určitá škodlivost a určité příznačné, typické znaky. Je velmi důležité tyto druhy činů společensky škodlivých zevrubně poznat a přesně popsat.“*<sup>131</sup> Tento rozbor má význam především pro zákonodárce, který je jediný schopen, resp. oprávněn nejzávažnější činy kriminalizovat do podoby trestných činů, a ty méně závažné vymezit za pomoci typových znaků do podoby přestupků. Typové znaky proto slouží ke specifikaci konkrétního přestupkového jednání tak, aby s tímto jednáním spojený přestupek nemohl být zaměnitelný s přestupkem jiným a byl tak zachován jeho individuální charakter toliko potřebný z hlediska zachování právní jistoty.<sup>132</sup> Souhrn typových znaků přestupku je tradičně označován pojmem skutková podstata přestupku.

Skutková podstata přestupku jakožto abstraktní popis určitého druhu přestupku vyjadřuje typovou společenskou škodlivost daného přestupku a této škodlivosti (snad) odpovídající hrozbu správním trestem, a dále odlišuje přestupky od sebe navzájem. Skutkovou podstatu lze rovněž chápat jako skutek de iure, jehož skutkové okolnosti jsou zúženy co do svého rozsahu primárně jen na vinu

---

<sup>130</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 53.

<sup>131</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 96.

<sup>132</sup> Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006–73.

odpovědného pachatele, resp. na fakta relevantní z hlediska základů odpovědnosti za přešupek. Skutková podstata tak představuje právní kvalifikaci přešupku.<sup>133</sup>

Typové znaky přešupků jsou uvedeny jednak ve druhé části přešupkového zákona, a dále ve zvláštních zákonech obsahujících skutkové podstaty přešupků. Vezmeme-li tak např. přešupek fyzické osoby urážka na cti, skutková podstata tohoto přešupku je obsažena v ust. § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přešupcích, přičemž některé typové znaky, konkrétně formy zavinění, jsou vymezeny v ust. § 15 přešupkového zákona.

Jak již bylo dříve uvedeno v souvislosti s formálním označením přešupku, ze zásady *nullum crimen sine lege certa* rovněž vyplývá, že skutkové podstaty přešupků mají být vymezeny s patřičnou určitostí a přesností.<sup>134</sup> K tomuto je vhodné alespoň vzpomenout Zásady tvorby právní úpravy přešupků schválené vládou dne 31.7.2018<sup>135</sup> (dále jen „Zásady“), které nahrazují již dříve zmiňované „zásady“ z roku 2003. Při tvorbě nových skutkových podstat přešupků, či novelizaci přešupků stávajících jsou tak navíc navrhovatelé, tj. zpravidla gestoři příslušných správních úseků, povinni nyní postupovat dle Zásad, tzn. v souladu se společnými pravidly pro tvorbu ustanovení o přešupcích, a to se záměrem přispět k jednotnosti a přehlednosti právního řádu. Základním východiskem přitom nadále zůstává, resp. v Zásadách je pregnantněji akcentováno, že „skutkovou podstatu přešupku lze do zákona zakotvit jen tehdy, je-li to nezbytné k zajištění plnění veřejnoprávních povinností. Výjimečně může jít rovněž o zajištění plnění soukromoprávních povinností, na jejichž dodržování existuje silný veřejný zájem, a nepostačuje uplatnění soukromoprávní odpovědnosti.“<sup>136,137</sup>

Znaky skutkové podstaty přešupku bývají v zákoně vymezeny popisným, odkazovacím či blanketním způsobem. Mezi základní typové znaky patří znaky charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku přešupku. Tyto typové znaky jsou obligatorní, což znamená, že musejí být součástí každé skutkové podstaty bez výjimky. Vedle základních typových znaků může skutková podstata přešupku zahrnovat i jiné typové znaky, tradičně označované jako

<sup>133</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 188-189.

<sup>134</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 97.

<sup>135</sup> Zásady tvorby právní úpravy přešupků [online]. Ministerstvo vnitra, 2018, 44 s. [citace dne 22.2.2019]. Dostupné z <[www.mvcr.cz/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx)>.

<sup>136</sup> Tamtéž, s. 8.

<sup>137</sup> Tamtéž, s. 6-8.



tzv. znaky fakultativní. Obsahuje-li však skutková podstata přestupku fakultativní znak, stává se tento znak obligatorním znakem daného přestupku.<sup>138</sup> Skutková podstata přestupku přitom může obsahovat vedle tzv. deskriptivních znaků, tj. základních a fakultativních typových znaků popisujících přestupek, i tzv. normativní znaky. Normativní znak<sup>139</sup> zpravidla vyjadřuje právní pojem, institut nebo právní vztah, který je do skutkové podstaty přebírán z jiného právního předpisu správního práva, popř. z jiného právního odvětví.<sup>140</sup>

Dále bude pojednáno o některých základních typových znacích přestupku ve spojení s fakultativními znaky, které tyto mohou doplňovat.

#### **4.3.2.1. Znaky charakterizující objekt přestupku**

Každá skutková podstata přestupku je charakterizována určitými zájmy společnosti chráněnými normami správního práva. Zkoumání těchto zájmů je přitom důležité pro ujasnění, co má být předmětem ochrany správního práva trestního. Společenské vztahy, zájmy a hodnoty, které mohou být ohroženy nebo porušeny protiprávním jednáním nebo nastalým výsledkem, na jejichž zachování má společnost, potažmo veřejná správa zvláštní zájem, se označují jako objekt toho kterého přestupku.<sup>141</sup> V trestněprávní i správněprávní nauce<sup>142</sup> panuje shoda v diferenciaci objektu deliktu na objekt obecný, druhový a objekt individuální, který je obligatorním znakem každé skutkové podstaty přestupku.

Obecným objektem přestupku se rozumí jakýsi společný zájem, který se prolíná celým systémem správního práva trestního, a to zájem na řádném výkonu veřejné správy, zajištěný plněním veřejnoprávních povinností a náležitou správou veřejných záležitostí. Na obecný objekt přestupku lze rovněž nahlížet jako na jedno z kritérií diferenciaci správních deliktů, resp. přestupků od trestných činů. Rozsah obecného objektu přestupku však není omezen pouze na ochranu chodu veřejné správy, neboť se týká i dalších společenských vztahů a zájmů, jakými jsou např. osobnost člověka, rovnost mezi lidmi, majetek fyzických a právnických osob apod.

---

<sup>138</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 30.

<sup>139</sup> Za normativní znak lze např. označit pojmy cizí věc, povinná školní docházka, přírodní léčivý zdroj nebo nezletilý.

<sup>140</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 190.

<sup>141</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 5-6.

<sup>142</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 233.

Určité neúplné a povrchní vymezení obecného objektu přestupku bylo dříve obsaženo v ust. § 1 PřesZ, který poskytoval demonstrativní výčet zájmů, jejichž ohrožení nebo porušení bylo přestupkem. Přestupkový zákon se v žádném svém ustanovení o podobné vymezení již ani nepokouší.<sup>143</sup>

Druhový objekt přestupku vyjadřuje společné rysy určitých skupin přestupků a příbuznost jejich zájmů v určité věcné oblasti veřejné správy. Druhový objekt je tak základním hlediskem pro třídění skupin přestupků. V této souvislosti je vhodné připomenout předchozí právní úpravu přestupkového práva, v rámci které byla podle druhového objektu uspořádána zvláštní část PřesZ. Ostatní přestupky a jiné správní delikty, které nebyly takto kodifikovány, svůj druhový objekt dovozovaly zejména z úvodních ustanovení příslušných zvláštních zákonů, popř. z jejich názvu a obsahu. Na formální úpravu zvláštní části PřesZ navázal zákon o některých přestupcích, ve kterém jsou přestupky nadále členěny podle jejich druhového objektu. U ostatních přestupků lze druhový objekt poměrně snadno dovodit z názvu ustanovení zvláštního zákona postihující porušení povinností na určitém úseku<sup>144, 145</sup>.

Individuální objekt přestupku představuje konkrétní právní statek, tj. zájem, hodnotu či společenský vztah, k jehož ochraně je určena příslušná skutková podstata přestupku. Z tohoto důvodu je vhodné na individuální objekt nahlížet jako na základ právní kvalifikace skutku, neboť jeho správné určení je podmínkou pro podřazení určitého protiprávního jednání pod odpovídající skutkovou podstatu přestupku. Při jeho nesprávném určení dochází k posouzení i dalších znaků podle nesprávného zákonného ustanovení.<sup>146</sup> Přesto však není pravidlem, že by byl individuální objekt přestupku v zákonném ustanovení výslovně uveden. Individuální objekt je proto potřeba výkladem dovozovat z rozboru ostatních typových znaků přestupku, popř. ze smyslu a účelu daného zvláštního zákona. Porušení či ohrožení individuálního objektu je následkem přestupku (viz dále).<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 234.

<sup>144</sup> Např. přestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, přestupky na úseku zbraní a střeliva, přestupky na úseku myslivosti, přestupky na úseku požární ochrany nebo přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

<sup>145</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 234-235.

<sup>146</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 31.

<sup>147</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 236.

Skutková podstata přestupku může obsahovat i více (individuálních) objektů. „*U dvou či více objektů pak musíme rozlišit jejich vzájemný vztah, který může být buď alternativní, tzn. že postačuje, aby byl ohrožen jen jeden z individuálních objektů, anebo kumulativní, tzn. že ke vzniku odpovědnosti musí být ohroženy či porušeny všechny objekty současně, v některých případech může dokonce záležet i na pořadí.*“<sup>148</sup> V rámci plurality objektů se lze dále setkat s hlavním objektem, k jehož ochraně je daná skutková podstata konstruována, a vedlejším objektem, který nemusí být ve skutkové podstatě vyjádřen, avšak může být přesto jednáním určitým způsobem dotčen. Vedlejší objekt zpravidla nemá relevanci ve vztahu k vině, avšak může být k němu přihlédnuto při výměře správního trestu.<sup>149</sup>

V souvislosti s objektem přestupku je vhodné zmínit, že fakultativním znakem skutkové podstaty přestupku může být rovněž tzv. hmotný předmět útoku, který je nutné od objektu odlišovat. Pod pojmem hmotný předmět útoku se rozumí konkrétní hmotná věc (osoba, zvíře), kterou přestupek bezprostředně zasahuje, čímž porušuje nebo ohrožuje individuální objekt přestupku. Zasažení, resp. faktická změna hmotného předmětu útoku má podobu účinku přestupku, přičemž nutno podotknout, že účinek není příliš častým znakem skutkové podstaty. Z hlediska procesního práva, v rámci řízení o přestupku, může mít hmotný předmět útoku zásadní význam coby důkazní prostředek.<sup>150</sup>

#### **4.3.2.2. Znaky charakterizující objektivní stránku**

Objektivní stránka přestupku je skupina znaků, kterými je charakterizován způsob spáchání přestupku a jeho následky. V souhrnu se jedná o typový znak přestupku, na základě kterého se přestupek projevuje navenek a je tak vnímatelný smysly člověka. Vzhledem k tomu, že objektivní stránka je základem přestupkové činnosti, lze tak na jejím základě přestupky nejnázorněji odlišit.<sup>151</sup> Objektivní stránku přestupku tvoří obligatorní znaky jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost. Pro obligatorní znaky je typické, že tyto musejí být vymezeny, byť v zákonem konkretizované podobě, u všech druhů přestupků, stejně jako jejich

<sup>148</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 31.

<sup>149</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 236.

<sup>150</sup> Tamtéž, s. 237.

<sup>151</sup> Srov. ŠAMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 123.

naplnění musí být v každém případě prokázáno, má-li dojít ke vzniku odpovědnosti za přestupek.<sup>152</sup> Fakultativními znaky objektivní stránky přestupku může být místo, čas a způsob jednání či provedení přestupku, účinek přestupku nebo specifikace prostředku užitého ke spáchání přestupku.<sup>153</sup>

## JEDNÁNÍ

Jednání je klíčovou složkou objektivní stránky přestupku, neboť právě k jednání se váží základní předpoklady odpovědnosti za přestupek. K tomuto je nutno dodat, že výše uvedený význam bude mít pouze jednání právně relevantní z hlediska přestupkového práva hmotného, tzn. pouze protiprávní jednání směřující ke spáchání přestupku. Není-li proto ve skutku popsáno jednání předpokládané normou či normami přestupkového práva, odpadají další úvahy o tom, zda existuje příčinná souvislost mezi následkem a tímto z hlediska přestupkového práva právně irelevantním jednáním.<sup>154</sup>

Ve smyslu přestupkového práva se jednáním rozumí projev vůle ve vnějším světě jako vědomé činnosti člověka zaměřené na dosažení určitého, přestupkovým právem předvídaného cíle či záměru.<sup>155</sup> V jednání se tak spojuje psychická složka, člověk je schopen svou vůlí ovládat své tělo, a fyzická složka, kterou je psychická složka (vůle) člověka fyzicky projevena.<sup>156</sup> Obě tyto složky musejí být naplněny kumulativně, resp. v případě absence některé z nich nejsou dány podmínky vzniku odpovědnosti za přestupek, a to v důsledku absence objektivní stránky přestupku.

Z hlediska formy lze jednání rozlišit na jednání komisivní, tj. k cíli zaměřený, vůlí řízení svalový pohyb člověka, a jednání omisivní jakožto k cíli zaměřené, vůlí řízené zdržení se svalového pohybu. Dle formy jednání lze přestupky rozdělit na přestupky komisivní, v jejichž skutkových podstatách je uveden způsob provedení, dále na přestupky omisivní, v jejichž skutkových podstatách je výslovně uvedeno, která konkrétní obecná povinnost nebyla v důsledku zdržení se projevem vůle splněna, a konečně přestupky tzv. nepravé omisivní, v jejichž skutkových podstatách je jednání vyjádřeno pouze prostřednictvím výsledného účinku, s tím, že jednání může mít formu konání

---

<sup>152</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, sp.zn. 4 As 28/2006.

<sup>153</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 239.

<sup>154</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 126.

<sup>155</sup> Tamtéž.

<sup>156</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 31.

i opomenutí.<sup>157</sup> K nepravým omisivním přestupkům je potřeba dodat, že z hlediska přestupkového práva bude významné pouze takové opomenutí, k němuž je porušitel povinen ve smyslu ust. § 10 ZOPŘ. Toto ustanovení znatelně upravilo, resp. legálně rozšířilo rozsah předchozího pojetí omisivního jednání dle ust. § 4 odst. 3 PřesZ, a to právě v souvislosti s řešením problematiky nepravých omisivních přestupků<sup>158</sup>.

Pro skutkové podstaty přestupků je typické, že v těchto není jednání výslovně vymezeno, nýbrž je v nich odkázáno na porušení jinde stanovených povinností, nebo vymezen účinek přestupku bez bližší specifikace způsobu jednání. Pro představu lze proto nastínit některé formy jednání, jež budou způsobitelné naplnit objektivní stránku přestupku:

- provádění určitých činností neoprávněně, bez povolení, souhlasu, osvědčení, registrace, v rozporu se stanovenými podmínkami; provádění zakázaných činností; neposkytnutí potřebné součinnosti; neohlášení určitých skutečností a údajů či jejich změn; nedostatečná ochrana určitých hodnot či nedostatečná péče o jejich zachování; nedodržování čistoty a pořádku; výroba, skladování uvádění do oběhu či prodej výrobků v rozporu s požadavky na jejich kvalitu, cenu, popř. porušování podmínek pro manipulaci s nimi; neustanovení určitých osob k provádění některých činností.<sup>159</sup>

## NÁSLEDEK

Následek je další významnou složkou objektivní stránky přestupku, jehož naplnění je nezbytné pro vznik odpovědnosti za přestupek. Následkem lze rozumět ohrožení nebo porušení individuálního objektu přestupku, je-li však toto ohrožení či porušení vyvoláno společensky škodlivým jednáním. „*Následek správního deliktu (přestupku) je třeba odlišovat d právního následku deliktu, kterým je správní trest, příp. ochranné opatření.*“<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 31.

<sup>158</sup> K tomuto příklad srov. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze. [online]. Ministerstvo vnitra, 2018, s. 17:

„*Přestupek proti občanskému soužití spočívající v ublížení na zdraví může být spáchán jak konáním, tak opomenutím (např. nepodáním léku nemocnému). Zatímco aktivním konáním naplní skutkovou podstatu kterákoliv osoba, opomenutím naplní skutkovou podstatu pouze ten, kdo nepodal lék nemocnému, ačkoliv k tomu byl povinen z některého z důvodů vymezených v § 10 (např. měl-li pachatel povinnost pečovat o nemocné dítě z titulu své rodičovské odpovědnosti; zvláštní povinnost konat v tomto případě plyne ze zákona - viz § 858 občanského zákoníku).*“

<sup>159</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 241.

<sup>160</sup> Tamtéž, s. 259.

Následek nebývá v příslušné skutkové podstatě přestupku výslovně uveden, neboť tento je dán zpravidla již samotným protiprávním jednáním majícím vliv na nesplnění právní povinnosti, jejíž splnění je v zájmu společnosti, potažmo v zájmu jednotlivce nebo skupiny osob. Toto je také jeden z důvodů, proč na porušení či ohrožení následku není navázána promlčecí doba. Její počátek je stanoven od porušení právní povinnosti, tj. od spáchání přestupku. Jedná-li se však o tzv. přestupky výsledečné (materiální), u nichž je obligatorním znakem přestupku účinek<sup>161</sup>, promlčecí doba začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal. Je proto nezbytné následek od účinku dostatečným způsobem odlišovat, resp. tyto spolu neztotožňovat.<sup>162</sup>

Podle následku lze přestupky rozlišit na poruchové, je-li následkem přestupku přímé zasažení objektu (porucha), a přestupky ohrožovací, je-li následkem způsobena reálná hrozba vzniku poruchy objektu. „*Toto rozlišení má význam pro správnou kvalifikaci protiprávních jednání a dále též pro zjištění okamžiku jejich spáchání (odlišení dokonaneho činu od pokusu)*.“<sup>163</sup>

Rozsah a závažnost následku má zásadní význam z hlediska určení povahy a závažnosti přestupku, a tedy pro vyměření správního trestu. Následek přitom nelze hodnotit izolovaně od ostatních znaků přestupku, nýbrž je třeba se jím zabývat v souvislosti se všemi rozhodnými kritérii dle ust. 38 ZOPŘ.<sup>164</sup>

### **PŘÍČINNÝ VZTAH mezi jednáním a následkem**

Příčinný vztah mezi jednáním a následkem lze označit za nezbytnou podmínku naplnění objektivní stránky přestupku, neboť osoba může být hnána k odpovědnosti za přestupek pouze tehdy, pokud svým jednáním následek přestupku skutečně způsobila. Není-li tak mezi jednáním a následkem příčinná souvislost, nelze osobě přičítat k tíži vznik následku, tím spíše ani zakládat

---

<sup>161</sup> Např. přestupek proti občanskému soužití dle ust. 7 odst. 1 písm. b) ZNP, kdy hmotným předmětem útoku je zde člověk a jeho účinkem ublížení na zdraví člověka, nebo přestupek proti majetku dle ust. 8 odst. 1 písm. a) ZNP, kdy hmotným předmětem útoku je zde majetek a jeho účinkem poškození majetku.

<sup>162</sup> JEMELKA, L.; VĚTEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 55-56.

<sup>163</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 260.

<sup>164</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 136.

odpovědnost této osoby za přestupek.<sup>165</sup> Jinak tomu není ani u materiálních přestupků, u kterých musí být dán navíc příčinný vztah mezi jednáním a účinkem.

Zkoumání existence příčinného vztahu přichází do úvahy při právní kvalifikaci skutku, v rámci které je zjišťováno, zda je jednání příčinou mající (hlavní) podíl na vzniku následku, který nastal. Dle teorie podmínky je přitom za takovou příčinu považován jakýkoli jev, bez něž by jiný jev buď vůbec nenastal, anebo nenastal způsobem, jakým nastal. Tyto úvahy jsou navíc korigovány za použití zásady umělé izolace jevů, zásady gradace příčinné souvislosti a teorii přerušování příčinné souvislosti, jež souvisí se zkoumáním vztahu kauzality a zavinění.<sup>166, 167</sup>

V souvislosti se změnou podmínek odpovědnosti za přestupek jakožto reakcí na zařazení jiných správních deliktů do oblasti přestupků je vhodné zdůraznit, že přestupek může být nyní spáchán i bez ohledu na zavinění, kdy odpovědnost takové osoby za přestupek je tzv. objektivní (k tomuto viz dále). Objektivní stránka přestupku dnes proto nemusí být u některých druhů přestupků zahrnuta zaviněním, jak tomu bylo dříve dle PřesZ, kdy pouze zaviněné jednání mohlo být v příčinné souvislosti s následkem. Z hlediska příčinné souvislosti se proto nabízí otázka, zda by nebylo vhodné použít nějaký korektiv rovněž i v případě objektivní odpovědnosti za přestupek, je-li dána kauzalita mezi jednáním a následkem. K tomuto lze zmínit teorii adekvátní příčinné souvislosti, jež je v tomto smyslu využívána ve sféře soukromého práva, která nachází příčinnou souvislost tam, kde lze škodu předvídat. „Podle této teorie je příčinná souvislost dána tehdy, jestliže je škoda podle obecné povahy, obvyklého chodu věci a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny.“<sup>168</sup> Ústavní soud k tomuto doplnil, že „pro odpovědnost za škodu není nutné, aby vznik určité škody byl pro jednajícího konkrétně předvídatelný, nýbrž je dostatečné, že pro optimálního pozorovatele není vznik škody vysoce nepravděpodobný.“<sup>169</sup> Pokud bychom měli tuto teorii vztáhnout, i když omezeně, na oblast správního trestání, je

---

<sup>165</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 67-68.

<sup>166</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 32.

<sup>167</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 261.

<sup>168</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.5.2004, sp.zn. 25 Cdo 1462/2003.

<sup>169</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2006, sp.zn. I. ÚS 312/05.

nutno vycházet ze základu, že u přestupků je škodlivý následek naplněn již samotným porušením veřejnoprávní povinnosti, přičemž tento následek není kvantifikován. Škoda ve smyslu soukromoprávním tak zpravidla nevzniká. Lze tak z výše nastíněných úvah dovodit, že nastane-li kauzalita mezi jednáním a následkem přestupku dle zásadami korigované teorie podmínky, objektivní odpovědnost za přestupek nastane pouze, bude-li následek adekvátním důsledkem protiprávního jednání určité osoby. Vždy je však nutné mít na paměti specifika odpovědnosti za přestupek.<sup>170, 171</sup>

#### 4.3.2.3. *Znaky charakterizující subjekt přestupku*

Subjekt přestupku je dalším obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku, jehož smyslem je stanovit podmínky, za kterých se odpovědná osoba může stát pachatelem přestupku. Subjekt přestupku tak zpravidla vymezuje požadavky na zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení osoby pachatele přestupku. Subjekt přestupku coby formální znak je proto nutné odlišovat od subjektu coby odpovědné osoby, tj. pachatele přestupku. Nutno konstatovat, že tento rozdíl je velice často stírán.<sup>172</sup> Tradičně se lze setkat zejména v trestněprávní nauce s rozlišením subjektu na subjekt obecný a zvláštní, resp. konkrétní a speciální.<sup>173</sup>

Obecný subjekt je typovým znakem, který nestanovuje žádný požadavek na zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení pachatele přestupku. Přestupek, jehož skutková podstata je vymezena obecným subjektem, proto může spáchat kterákoli fyzická či právnická osoba, která naplňuje obecný znak delikttní způsobilosti. Obecný subjekt je zpravidla uvozen slovy „ten, kdo ...“ ve smyslu jakýkoli pachatel, nebo slovy „fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...“, kdy je pachatel druhově vymezen.<sup>174</sup>

Zvláštní subjekt je naopak typovým znakem, na základě kterého je omezen okruh pachatelů daného přestupku. Pachatelem se může stát pouze osoba, která má určitou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení. V závislosti na míře

---

<sup>170</sup> SNOPKOVÁ, T. *PŘÍČINNÁ SOUVISLOST JAKO PODMÍNKY PRO SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ* [online]. Acta Universitatis Carolinae Iuridica (AUCI), 2015, s. 77-78.

<sup>171</sup> PRAŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 261-262.

<sup>172</sup> Tamtéž, s. 265.

<sup>173</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 174.

<sup>174</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 33.



specifikace dané vlastnosti, způsobilosti či postavení lze zvláštní subjekt dále dělit na subjekt speciální a subjekt konkrétní. Speciální subjekt obsahují ty přestupky, kterých se může dopustit např. pouze pachatel v postavení úřední osoby, svědka či učitele autoškoly. Konkrétní subjekt je vedle toho zákonem natolik konkretizován, že daný požadavek splňuje zpravidla konkrétní osoba jako např. dlužník ve vztahu ke svému věřiteli, vlastník nebo provozovatel vozidla.<sup>175</sup>

#### **4.3.2.4. Znaky charakterizující subjektivní stránku**

Subjektivní stránka přestupku je skupina znaků, kterými je charakterizován vnitřní vztah pachatele ke spáchanému přestupku. V souhrnu se jedná o typový znak přestupku, který charakterizuje přestupek z hlediska jeho vnitřní stránky, jež je odrazem psychiky a vnitřního postoje pachatele. Subjektivní stránka je složena z povinného znaku, kterým je zavinění, a ze znaků nepovinných, tj. fakultativních, kterými jsou pohnutka, cíl a záměr.<sup>176</sup>

Vzhledem k tomu, že pachatelem přestupku dnes může být jak fyzická, tak i právnická osoba, lze obecně označit subjektivní stránku za fakultativní typový znak přestupku, který se bude objevovat pouze u přestupků výlučně vázaných k nepodnikajícím fyzickým osobám.<sup>177</sup> U ostatních přestupků, tj. přestupků podnikajících fyzických osob a přestupků právnických osob, se dovozuje, že u těchto subjektivní stránka existovat nemůže, a proto se není potřeba u těchto přestupků subjektivní stránkou zabývat.<sup>178</sup>

V souvislosti s výše uvedeným je o subjektivní stránce přestupku, resp. o znaku zavinění a s ním spojených otázkách, pojednáno v souvislosti s fyzickou osobou jakožto pachatelem přestupku.

### **4.4. Pachatel přestupku**

Přestupkové právo je ovládáno základním principem, kdy odpovědnost za spáchaní přestupku nastává, resp. správní trest za spáchaní přestupku lze uložit pouze osobě, které bylo spáchaní přestupku zákonným způsobem prokázáno. Tato

---

<sup>175</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 34.

<sup>176</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 179.

<sup>177</sup> BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 5.

<sup>178</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 35.

osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky skutkové podstaty určitého přestupku, je tradičně označována za pachatele přestupku. Nesplňuje-li však taková osoba požadavky kladené na pachatele, odpovědnostní právní vztah mezi správním orgánem a touto osobou nevzniká, neboť se nejedná o přestupek z důvodu absence obecného znaku.<sup>179</sup>

Předchozí právní úprava přestupkového práva byla založena pouze na osobní odpovědnosti jednotlivce, tj. fyzické osoby, která jediná mohla být pachatelem přestupku, a to i v případě porušení povinnosti uložené právnické osobě<sup>180</sup>. Přestupkové právo tedy v zásadě neznalo přestupek právnické osoby či fyzické osoby podnikající. K tomuto nutno dodat, že právní úprava jiných správních deliktů obecně neznala zákonnou definici pojmu pachatel přestupku či jiného správního deliktu, tím spíše ani zákonnou definici nepřímého pachatelství, nebo jakékoli formy trestné součinnosti. A právě ona absence zákonného vymezení trestné součinnosti mnohdy narážela na správní praxi, neboť analogické užití trestního zákoníku, jež by nepřípustně rozšiřovalo podmínky odpovědnosti za přestupek, nepřicházelo do úvahy.<sup>181</sup>

Přijetím přestupkového zákona tak došlo k rozšíření skupiny odpovědných osob za přestupek, kdy za pachatele přestupku lze dnes označit vedle fyzické osoby rovněž právnickou osobu a podnikající fyzickou osobu. Přestupkový zákon dále z praktických důvodů rozšířil uvedenou skupinu o další osoby dle předchozí právní úpravy trestně neodpovědné. Za pachatele přestupku se tak nyní považuje spolupachatel, nepřímý pachatel, zákonný zástupce a opatrovník neodpovědné osoby, či účastník ve formě organizátora, návodce či pomocníka.<sup>182</sup>

Na tomto místě je třeba upozornit na potřebu odlišovat pojem pachatele přestupku od pojmu osoba pachatele. Osoba pachatele je pojem užívaný při určování druhu a výměry správního trestu, kdy k osobě (osobnosti) pachatele bude přihlédnuto z hlediska možnosti nápravy, osobních a majetkových poměrů, dosavadního způsobu života, přitěžujících či polehčujících okolností, stejně jako z hlediska podmínek majících vliv na (podmíněné) upuštění od potrestání apod.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 76.

<sup>180</sup> Srov. ust. § 6 PřesZ

<sup>181</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 330 a s. 265-266.

<sup>182</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 76.

<sup>183</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 265.

#### 4.4.1. Fyzická osoba jako pachatel

Fyzickou osobou se rozumí každý člověk, a to občan České republiky, cizinec, nebo osoba bez státní příslušnosti. Z hlediska odpovědnosti za přestupek však lze posuzovat pouze ty fyzické osoby, které nejsou vyloučeny z osobní působnosti přestupkového zákona. Podle ust. § 4 ZOPŘ nelze jako přestupek projednat jednání mající znaky přestupku, kterého se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zvláštního zákona<sup>184</sup> nebo mezinárodního práva<sup>185</sup>, nebo osoba, která je ve zvláštním služebním vztahu ke státu nebo v jiném vztahu ke státní instituci, podléhající disciplinární pravomoci<sup>186,187</sup>.

Fyzická osoba je pachatelem přestupku, jestliže svým vlastním zaviněným jednáním uskutečnila všechny znaky přestupku, přičemž se přihlíží k tomu, zda byl naplněn i obecný znak deliktní způsobilosti. Fyzickou osobu, která tímto způsobem bezprostředně spáchala přestupek lze označit za přímého pachatele přestupku. Zneužije-li však úmyslně fyzická osoba ke spáchání přestupku jiné fyzické (podnikatelské či nepodnikatelské) nebo právnické osoby, může být taková fyzická osoba odpovědná za přestupek i jako tzv. nepřímý pachatel ve smyslu ust. § 13 odst. 2, resp. odst. 3 ZOPŘ. Nepřímé pachatelství připadá v úvahu pouze tehdy, nelze-li u takto užitých osob tzv. živého nástroje založit odpovědnost za přestupek, a to z důvodu absence naplnění některého formálního znaku, jakým může být např. obecný znak deliktní způsobilosti, protiprávnost, objektivní stránka, či u fyzických osob nepodnikatelských subjektivní stránka přestupku. Nutno dodat, že o nepřímé pachatelství půjde i v případě, kdy tímto způsobem užitá osoba sice bude odpovědná, avšak pouze v omezeném rozsahu, např. z důvodu nevědomé nedbalosti (k nedbalosti viz dále), za jiný přestupek než nepřímý pachatel.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Za takovou osobu lze označit např. prezidenta republiky, soudce Ústavního soudu, nebo poslance a senátora, avšak pouze v případě, bude-li jejich jednání mající znaky přestupku projednááno v disciplinárním řízení vedeném mandátovým a imunitním výborem příslušné komory Parlamentu.

<sup>185</sup> Za takovou osobu lze označit např. hlavu cizího státu, předsedu nebo člena cizí vlády, nebo poslanec Evropského parlamentu.

<sup>186</sup> Dle ust. § 4 odst. 5 ZOPŘ lze za takovou osobu označit příslušníka bezpečnostního sboru, osobu podléhající vojenské kázeňské pravomoci, nebo osobu během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.

<sup>187</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 81-87.

<sup>188</sup> DOUBKOVÁ, V. *Nepřímý pachatel přestupku*. [online]. In: POTĚŠIL, L., D. HEJČ, J. VALDHANS (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 43-49.

Většina přestupků je vymezena obecným subjektem, přestupek tak může být spáchán kteroukoli deliktně způsobilou fyzickou osobou. Jak již bylo dříve nastíněno, v případech přestupků obsahujících zvláštní subjekt dle ust. 12 ZOPŘ může být pachatelem přestupku pouze ta fyzická osoba, která požadovanou vlastností, způsobilostí či postavením disponuje. Tento požadavek platí rovněž pro nepřímého pachatele.<sup>189</sup>

V další části této kapitoly bude pojednáno o základních podmínkách odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, kterými jsou deliktní způsobilost v podobě věku a přičetnosti, a naplnění subjektivní stránky přestupku v podobě zavinění.

#### **4.4.1.1. Deliktní způsobilost fyzické osoby**

Za pachatele přestupku lze označit pouze takovou fyzickou osobu, která měla v době spáchání přestupku způsobilost k protiprávnímu jednání, tj. deliktní způsobilost. *„Deliktní způsobilost fyzické osoby je obecně vázána na dosažení určité rozumové a volní vyspělosti odpovídající zpravidla určitému věku a na zachování schopnosti ovládnout své jednání a schopnosti posoudit jeho následky, přičemž obě hlediska musí být splněna současně, a to v době spáchání deliktu. Pouze taková fyzická osoba je svobodná ve svém rozhodování, svobodně projevuje svoji vůli.“*<sup>190</sup> Přestupkový zákon stanovuje jako podmínku způsobilosti být pachatelem přestupku dovršení určitého věku a přičetnost.

### **VĚK**

Odpovědnost fyzické osoby za přestupek je, stejně jako odpovědnost za trestný čin, podmíněna biologickým a psycho-sociálním rozvojem člověka. Základním východiskem je taková mentální a fyzická zralost člověka, na základě které je tento schopen jednak chápat význam a důsledky svých činů, stejně jako pochopit potřebu tyto v určitých situacích usměrňovat a ovládat. Vzhledem k tomu, že zkoumání těchto schopností u každého jednotlivce by bylo pro správní orgány značně náročné, resp. s ohledem na ekonomiku řízení neuskutečnitelné, stanovuje se po vzoru trestního práva určitá věková hranice, do které se osoba nepokládá za

---

<sup>189</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 89.

<sup>190</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 266-267.

způsobitou nést odpovědnost za přestupek.<sup>191</sup> V přestupkovém právu je tato dolní hranice tradičně stanovena v souladu s trestněprávní úpravou na patnáctý rok věku, přičemž přestupkový zákon ponechal status quo, přestože se objevovaly argumenty a diskuse pro snížení hranice o jeden rok.<sup>192</sup> Horní hranice věku, po jejímž dosažení by osoba nebyla deliktně způsobilá, naopak v českém právním řádu stanovena není. Jedná se však o okolnost týkající se osoby pachatele, ke které je přihlédnuto při ukládání druhu a výměry správního trestu.

Přestupkový zákon vymezuje způsobilý věk stejně jako předchozí PřesZ negativním způsobem, kdy v ust. § 18 ZOPŘ stanovuje, že odpovědnou osobou za přestupek může být ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku. Právní naukou je za takový okamžik označen den, který následuje po dni patnáctých narozenin dané osoby<sup>193</sup>. Pro stanovení odpovědnosti za přestupek je považována za určující okamžik doba spáchání přestupku, a trvá-li přestupek po delší dobu (pokračování v přestupku či trvajícím přestupku), osoba je odpovědná pouze v období po dosažení patnáctého roku věku.<sup>194</sup>

Přestupkový zákon rovněž pamatuje na osoby, které v době spáchání přestupku sice dovršily patnáctý rok věku, avšak nepřekročily osmnáctý rok svého věku. Tyto osoby přestupkový zákon označuje pojmem mladiství, přičemž při posuzování přestupku spáchaného mladistvým se musí dbát zejména na výchovnou funkci projednávání přestupku, a s tím spojená zvláštní ustanovení vztahující se k ukládání správních trestů mladistvým.<sup>195</sup> Určitou polehčující okolností je rovněž tzv. věk blízký věku mladistvých, judikaturou vymezený dvacátým rokem věku, ke kterému může být přihlédnuto při ukládání správního trestu.<sup>196</sup>

---

<sup>191</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 171-172.

<sup>192</sup> K tomuto blíže *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 154, popř. k argumentům pro snížení věkové hranice viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 268-271.

<sup>193</sup> Přestupkový zákon neobsahuje ustanovení o počítání času, přičemž právní úprava obsažená ve správním řádu tomuto nevyhovuje, lze tak připustit analogii ve prospěch pachatele přestupku ust. § 139 trestního zákoníku; k tomuto viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 127, BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 38, JEMELKA, L., P. VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 34.

<sup>194</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 77.

<sup>195</sup> MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 81.

<sup>196</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 149.

K problematice mladistvých je třeba zdůraznit, že zvláštní postup projednávání přestupků u mladistvých se bude vztahovat i na mladistvého pachatele, který nabyl plnou zletilost a svéprávnost vlivem právních skutečností soukromého práva (sňatek, emancipace). Spáchá-li však mladistvý přestupek v souvislosti s podnikáním, bude se na takového mladistvého pachatele hledět z hlediska přestupkového práva jako na podnikající fyzickou osobu, a tedy bude postihován bez přihlídnutí ke zvláštní péči, kterou společnost mladistvým věnuje.<sup>197</sup>

## PŘÍČETNOST

Příčetnost je dalším obecným požadavkem na fyzickou osobu coby odpovědného pachatele. Příčetnost bývá označována jako subjektivní způsobilost k vině či podmínka viny, a úzce souvisí s otázkou svobody vůle.<sup>198</sup>

Samotný pojem příčetnost není v přestupkovém zákoně definován, neboť na příčetnost se hledí jako na vyvratitelnou právní domněnku, která se presumuje u všech fyzických osob. Z hlediska odpovědnosti za přestupek je tak zkoumána existence příčetnosti pouze tehdy, vznikne-li podezření, že u pachatele absentují, resp. absentovaly požadované duševní schopnosti, pro jejichž nedostatek lze označit osobu za nepřičetnou.<sup>199</sup> V tomto duchu se lze ztotožnit s názorem, že „*trestání osob, které nemají dostatek duševních (psychických) schopností, by bylo nejen nespravedlivé, ale též proti účelu trestání a trestu, vedle sebe by stála nepřiměřenost represe a nemožnost prevence.*“<sup>200</sup> Stav nepřičetnosti proto vylučuje odpovědnost za přestupek.

Přestupkové právo stanovovalo a nadále stanovuje důvody pro vyloučení příčetnosti tradičně dle zaběhlé trestněprávní nauky prostřednictvím vymezení stavu nepřičetnosti. Co se týká předchozích správních deliktů v užším slova smyslu, jejichž právní úprava důvody nepřičetnosti pachatele neobsahovala, judikatura tento nedostatek překonala analogickým užitím ust. § 5 odst. 2 PřesZ, který vymezoval podmínky nepřičetnosti pro potřeby přestupkového práva.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 77-78.

<sup>198</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 274.

<sup>199</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

<sup>200</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 274.

<sup>201</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2011, sp.zn. 4 Ads 67/2010.

Za nepřičetnou osobu je označena fyzická osoba, která pro duševní poruchu v době spáchání přestupku nemohla rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat.<sup>202</sup> Nepřičetnost je tak definována pomocí biologického kritéria spočívajícího v duševní poruše a psychologického kritéria spočívajícího v nedostatku rozpoznávací a/nebo ovládací schopnosti v důsledku duševní poruchy. K vyloučení odpovědnosti za přestupek musí být naplněno jak kritérium biologické, tak současně spolu s ním kritérium psychologické. Je přitom nerozhodné, zda u postižené osoby vymizela buď jen schopnost rozpoznávací, nebo jen schopnost ovládací, případně obě tyto schopnosti najednou. Naopak nutno podotknout, že *„pouhá existence duševní poruchy bez příčinné souvislosti se spáchaným činem nezbavuje přičetnosti, a tedy ani odpovědnosti za přestupek“*<sup>203</sup>.<sup>204</sup>

Za duševní poruchu lze označit jakoukoli odchylku od běžné normy, individuálně určitelnou z hlediska psychiatrické vědy. Na rozdíl od trestního zákoníku<sup>205</sup> neobsahuje přestupkový zákon legální definici pojmu duševní poruchy. *„Za duševní poruchu tak můžeme považovat takový stav osoby, vyvolaný duševní nemocí či momentální psychickou situací, který je zřetelně odchylný od běžného duševního stavu konkrétní osoby, ve srovnání s chováním osob stejného pohlaví a věku a se stejným postavením ve společnosti nebo sociálním prostředí.“*<sup>206</sup> Nutno podotknout, že duševní porucha je pojem širší než duševní choroba, a proto zahrnuje stavy způsobené i jinými nemocemi, poruchou duševního vývoje, poruchou osobnosti, či požitím návykové látky.<sup>207</sup>

K návykovým látkám je vhodné doplnit, že stav tzv. zaviněné nepřičetnosti, tj. stav způsobený požitím návykové látky, nezbavuje pachatele odpovědnosti za přestupek. Přestupkový zákon v této souvislosti vymezuje pojem návyková látka po

---

<sup>202</sup> Srov. ust. § 19 ZOPŘ a ust. § 5 odst. 2 PřesZ.

<sup>203</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 79.

<sup>204</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 152-153.

<sup>205</sup> Ust. § 123 trestního zákoníku:

*„Duševní poruchou se rozumí mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka.“*

<sup>206</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 152.

<sup>207</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 275.

vzoru trestního zákoníku<sup>208</sup>, čímž pregnantněji doplňuje předchozí legální definici nepřičetnosti obsaženou v PřesZ.<sup>209</sup>

Z hlediska odpovědnosti za přestupek je nutné zkoumat, zda byly důvody nepřičetnosti naplněny v okamžiku spáchání či páchaní přestupku. Není proto významný poznatek, že pachatel byl nepřičetný před spácháním přestupku, pokud byl přičetný v době spáchání činu. Stejně tomu tak je v případě, kdy se pachatel přestupku stane nepřičetným po spáchání přestupku, neboť tato skutečnost nebude mít vliv na odpovědnost za přestupek, nýbrž může mít význam procesní<sup>210</sup>. K posouzení nepřičetnosti je dále nutno konstatovat, že správní orgán je povinen posuzovat nepřičetnost vždy s ohledem na konkrétní spáchaný přestupek, pokud je pachatelem spácháno několik přestupků<sup>211</sup>, neboť se může stát, že tento bude nepřičetný pouze ve vztahu k některému z nich.<sup>212</sup>

Vzhledem k tomu, že nepřičetnost je otázkou právní, která vyžaduje zvláštní odborné znalosti, bude tato zpravidla prokazována znaleckým zkoumáním z oblasti psychiatrie a psychologie.<sup>213</sup> „*Lékař, resp. znalec by se měl vyjádřit nejen k tomu, zda zde byla v době činu nějaká duševní porucha, ale jaký konkrétní vliv měla na rozpoznávací a ovládací schopnost pachatele v daném případě.*“<sup>214</sup>

K tématu přičetnosti je nutno dodat, že přestupkový zákon stanovuje za jednu z podmínek odpovědnosti za přestupek přičetnost, není proto z hlediska posouzení nepřičetnosti relevantní, zda byl pachatel přestupku omezen na svéprávnosti v rámci občanského soudního řízení. Bude-li pachatelem osoba omezená na svéprávnosti, může být tato skutečnost určitým vodítkem k tomu zjišťovat, zda byla osoba v době spáchání přestupku přičetná, či nikoli.<sup>215</sup>

---

<sup>208</sup> Srov. ust. § 130 trestního zákoníku.

<sup>209</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128-129.

<sup>210</sup> Srov. ust. § 85 odst. 2 ZOPŘ.

<sup>211</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2011, sp.zn. 4 Ads 67/2010, s. 5: „... nelze vyloučit, že v některých případech bude pachatel schopen rozpoznat, že porušuje či ohrožuje chráněný zájem, u jiných nikoliv (např. osoba postižená oligofrenií na úrovni debility bude schopná si uvědomit, že nesmí krást, ale nikoliv, že by neměla rušit noční klid).“

<sup>212</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 276.

<sup>213</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

<sup>214</sup> Tamtéž.

<sup>215</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 3. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 44.



#### 4.4.1.2. *Subjektivní odpovědnost a zavinění*

Subjektivní odpovědnost za přestupek je odpovědnostní formou, která je typická pro přestupky páchané fyzickými osobami, a to jak před, tak i po reformě správního trestání. Subjektivní odpovědnost znamená, že odpovědnost fyzické osoby za přestupek je založena na tzv. subjektivním principu, kdy tato může odpovídat pouze za své vlastní, zaviněné jednání ve smyslu zásady *nullum crimen sine culpa*. Pachateli přestupku tak nelze přičítat k tíži žádnou skutečnost, na kterou se nevztahuje jeho zavinění. Princip subjektivní odpovědnosti za přestupky nemá oporu v žádném mezinárodněprávním dokumentu, ani ústavněprávním základu, proto je vhodné podotknout, že koncepce zohledňující tento princip vychází čistě z převažujícího a jednotného přesvědčení evropských států, jak má být nejvhodněji odpovědnost za přestupek fyzických osob upravena.<sup>216</sup>

Za základní předpoklad subjektivní odpovědnosti je řazen obligatorní znak zavinění, vymezený ve skutkové podstatě přestupku jako jeho subjektivní stránka, proto nejedná-li fyzická osoba zaviněně, odpovědnost za přestupek u ní nenastává.<sup>217</sup>

### ZAVINĚNÍ

Zavinění lze definovat jako vnitřní psychický stav pachatele přestupku ke skutečností vytvořeným pachatelem nebo objektivně existujícím bez jeho přičinění, které mají význam pro nastolení odpovědnosti za přestupek. Vzhledem k tomu, že pachateli nelze přičítat k tíži žádnou skutečnost, na níž by se nevztahovalo zavinění, je nezbytné, aby se zavinění vztahovalo na všechny skutečnosti, jež jsou znakem přestupku. Vezmeme-li např. následek, pro nastolení odpovědnosti nebude stačit, že pachatel tento následek pouze způsobí, nýbrž bude nutné, aby jej také zavinil, neboť nezaviněné následky nelze přičíst k tíži pachatele.<sup>218</sup> K tomuto je vhodné dodat, že znak zavinění není ani v přestupkovém zákoně koncipován na principu kolektivního zavinění, a proto toto nelze přičítat jiné osobě než fyzické osobě pachatele.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 301-304.

<sup>217</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 79.

<sup>218</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 179-180.

<sup>219</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2008, sp.zn. 5 As 35/2007.

„Zavinění obecně je vždy vybudováno na složce vědění a složce vůle; z jejich existence nebo naopak absence potom vychází rozlišování dvou základních forem zavinění, a to zavinění z nedbalosti a zavinění úmyslné.“<sup>220</sup> Zavinění je tedy tvořeno jednak složkou vědění coby intelektuální složkou zavinění, a dále složkou vůle jakožto volní složkou zavinění. Intelektuální složka zahrnuje pachatelovo vnímání objektivní reality za pomoci jeho smyslových orgánů, stejně jako představu pachatele o okolním světě, ke které pachatel dospěl svým úsudkem na základě svých znalostí, popřípadě dřívějších zkušeností. Některé skutečnosti se přitom pachateli mohou jevit jako jisté, jiné naopak pouze jako skutečnosti možné. Volní složka naproti tomu zahrnuje vůli pachatele vyvolat svým jednáním rozhodné skutečnosti. Kladný vztah k těmto skutečnostem může mít podobu chtění takovou skutečnost způsobit, nebo podobu pouhého srozumění s tím, že taková skutečnost může vlivem jednání nastat. Nechce-li pachatel, resp. není-li s rozhodnými skutečnostmi srozuměn, není dán žádný volní vztah. Právě přítomností či naopak absencí některé ze složek je určena forma zavinění.<sup>221</sup>

Zavinění je vymezeno v ust. § 15 ZOPŘ ve dvou základních formách, a to ve formě úmyslu a nedbalosti, přičemž jsou zde rozlišeny dva druhy úmyslného a dva druhy nedbalostního zavinění. Základní rozdíl mezi formami zavinění je v přítomnosti volní složky, tedy zda pachatel chtěl, resp. byl alespoň srozuměn, nebo nechtěl svým jednáním zaviněný následek způsobit.

Úmysl přímý a úmysl nepřímý (eventuální) se shodují v tom, že rozhodné skutečnosti se pachateli jeví alespoň jako možné. Kritériem pro odlišení přímého a nepřímého úmyslu je složka volní, která je u těchto forem odstupňována. V případě přímého úmyslu je požadována složka volní v takové míře, kdy pachatel chtěl svým jednáním následek vyvolat.<sup>222</sup> „*Za přímý úmysl jsou považovány i případy, kdy pachatel pokládá následek za nutný nebo kdy k dosažení jinak nezávadného cíle je nutno způsobit škodlivý následek nebo kdy takový následek pachatel způsobí, aniž by byl přímo jeho cílem.*“<sup>223</sup> U nepřímého úmyslu bude postačovat taková míra volní složky, kdy pachatel bude srozuměn s tím, že následek může být jeho jednáním vyvolán. „*V případě, že pachatel bude některé*

---

<sup>220</sup> Tamtéž.

<sup>221</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 180-181.

<sup>222</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 130.

<sup>223</sup> Tamtéž.

*skutečnosti chtít, zatímco s ostatními bude pouze srozuměn, půjde o nepřímý úmysl.*“<sup>224</sup> Výjimečně je pro naplnění subjektivní stránky přestupku vyžadován úmysl<sup>225</sup>. Takovýto přestupek je tak možné spáchat jak úmyslem přímým, tak úmyslem nepřímým. Úmysl nepřímý lze považovat za jinak stejných podmínek za méně závažný než úmysl přímý.<sup>226</sup> Absentuje-li složka intelektuální, nemůže se jednat o zavinění ve formě úmyslu, nýbrž pouze o zavinění z nedbalosti.

Nedbalost vědomá a nedbalost nevědomá mají společné, že není přítomna složka vůle, neboť pachatel nechce následek způsobit ani není s jeho způsobením srozuměn. Relevantní je proto pouze přítomnost složky intelektuální, a to ve spojitosti se zachováním potřebné míry opatrnosti, která je označována za jakési měřítko nedbalosti. U vědomé nedbalosti je přítomna složka intelektuální v té míře, kdy pachatel věděl, že svým jednáním sice může způsobit následek, avšak bez přiměřených důvodů spoléhal, že se tak nestane. Vědomá nedbalost tak nastává v situaci, kdy pachatel nedostatečně ocení následky svého jednání, a tedy i nedostatečně zhodnotí nebezpečí pro objekt přestupku<sup>227</sup>. Oproti tomu u nevědomé nedbalosti složka intelektuální zcela absentuje a pachatel nemá představu o možnosti způsobení následku, ačkoliv tuto představu vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům mít měl a mohl. Přestupkový zákon tak u nevědomé nedbalosti zakládá odpovědnost na povinnosti, popřípadě možnosti pachatele předvídat způsobení poruchy či ohrožení objektu přestupku.<sup>228</sup>

Pro naplnění subjektivní stránky přestupku je typicky spíše vyžadována nedbalost než úmysl. Takovýto přestupek je tak možné spáchat v důsledku vědomé, či nevědomé nedbalosti. Nevědomou nedbalost lze považovat za jinak stejných podmínek za méně závažnou než nedbalost vědomou. K vědomé nedbalosti je rovněž vhodné podotknout, že tato nesmí být zaměňována s přípustným rizikem

---

<sup>224</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 306.

<sup>225</sup> Např. ust. § 8 odst. 1 písm. a) ZNP

<sup>226</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 35-36.

<sup>227</sup> Příkladem může být chování majitele psa, který tohoto nezajistí adekvátním způsobem, tj. vodítkem a košíkem, přestože má informaci o tom, že pes může být s ohledem na jeho útočnou a agresivní povahu nebezpečný okolním lidem (k tomuto srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2007, sp.zn. 4 As 40/2007)

<sup>228</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 129.

jakožto okolností vylučující protiprávnost, neboť toto může mít s vědomou nedbalostí určité podobné rysy.<sup>229</sup>

Co se týká měřítka nedbalosti jakožto jisté míry opatrnosti, je-li ze strany pachatele tato v přiměřené míře zachována, nebude se jednat o zaviněné (nedbalostní) jednání. Přiměřená míra opatrnosti je přitom dána spojením objektivního a subjektivního vymezení, přičemž obě hlediska musejí být dána současně. Nejvyšší správní soud k objektivnímu vymezení konstatoval, že „*se žádá zpravidla od každého ve stejné míře. Jestliže není objektivní kritérium upraveno zvláštními právními nebo bezpečnostními předpisy či uznávanými pravidly, je nutno vyžadovat takovou opatrnost, jaká je přiměřená okolnostem a situaci, kterou pachatel svým jednáním sám vyvolal.*“<sup>230</sup> Nedbalost přitom není dána již tím, že dojde k porušení určité objektivně vymezené míry opatrnosti, nýbrž teprve v případě, kdy nebylo dodrženo hledisko subjektivní, a tedy zajištěna taková míra opatrnosti, kterou byl pachatel schopen v daném případě vynaložit. Do posouzení tak vstupují osobní vlastnosti a zdravotní stav pachatele (např. vzdělání, životní zkušenosti, duševní rozpoložení či fyzická kondice při spáchání přestupku), stejně jako okolnosti konkrétního případu (místo a čas spáchání přestupku aj.).<sup>231</sup> K tomuto zbývá pouze dodat, že vyšší míra opatrnosti bude zpravidla vyžadována od pachatele vymezeného jako zvláštní subjekt přestupku, kdy požadavek zvýšené opatrnosti bude výslovně zdůrazněn v příslušném zvláštním zákonu<sup>232, 233</sup>.

Přestupkový zákon setrval na úpravě subjektivní stránky přestupku fyzických osob v tom smyslu, že není-li forma zavinění v příslušné skutkové podstatě přestupku uvedena, postačí zavinění z nedbalosti jakožto nižší forma oproti zavinění z úmyslu. „*To však neznamená, že tento přestupek nelze spáchat jednáním zaviněným úmyslně ... Skutečnost, že tento přestupek byl spáchán jednáním zaviněným úmyslně, může mít vliv při určení formy správního trestu a jeho výměry podle § 37 písm. a), kdy se přihlédne mimo jiné k povaze*

---

<sup>229</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 307.

<sup>230</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2012, sp.zn. 1 As 22/2012.

<sup>231</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 130-131.

<sup>232</sup> Tento požadavek může být vyjádřen např. jako požadavek na dodržování pravidla obezřetného poskytování investičních služeb, zvýšená opatrnost řidiče vůči dětem či osobám s omezenou schopností pohybu a orientace, osobám těžce zdravotně postižným apod.

<sup>233</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 131.

a závažnosti přestupku, která je mimo jiné u fyzické osoby dána též druhem a mírou jejího zavinění [§ 38 písm. e)].<sup>234</sup>

Při zkoumání subjektivní stránky přestupku a s ní spojených relevantních skutečností je rozhodné, zda bylo zavinění dáno v době páchaní či spáchání přestupku. „Představy a vůle pachatele před činem a po něm jsou pro posouzení zavinění irelevantní.“<sup>235</sup> Zavinění jakožto subjektivní stránka přestupku není presumováno, a proto je, stejně jako ostatní znaky přestupku, předmětem dokazování. Zjistit psychický vztah pachatele však může činit obtíže, neboť předmětem dokazování mají být skutečnosti duševního života pachatele. Zavinění, popřípadě jeho formu tak lze seznat pouze na základě informací poskytnutých přímo pachatelem v rámci výpovědi, nebo pak obtížněji nepřímým způsobem, a to z okolností objektivní povahy jako např. objektivní stránky, okolností předcházejících spáchání přestupku, pohnutky, cíle, záměru aj. Zavinění přitom musí pokrývat celou skutkovou podstatu, přičemž nelze řádně posoudit zavinění bez důkladné znalosti kontextu celého případu, a to zvláště v těch případech, jde-li o pochybnou souvislost mezi jednáním a následkem a právě zavinění je rozhodujícím znakem skutkové podstaty.<sup>236</sup> Zjištěné okolnosti jsou hodnoceny správním orgánem podle úvahy v jejich vzájemné souvislosti. Pokud by zjištěné okolnosti připouštěly různé závěry z hlediska zavinění pachatele, je nutné postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo* a připustit formu zavinění pro pachatele příznivější.<sup>237</sup>

Přestože je zavinění z hlediska odpovědnosti klíčovým znakem přestupku fyzických osob, existují i případy, kdy je tento znak vyloučen. K vyloučení by přitom měly vést samozřejmě závažné důvody, které převažují nad základním principem odpovědnosti fyzické osoby pouze za zaviněné jednání.

V prvé řadě lze zmínit zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, jež v ust. § 125f odst. 3 stanovuje, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek<sup>238</sup> není vyžadováno zavinění. Tato výlučka je zřejmě reakcí

---

<sup>234</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 127-128.

<sup>235</sup> ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 185.

<sup>236</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.8.2008, sp.zn. 1 As 56/2008.

<sup>237</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 309.

<sup>238</sup> Ust. § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.:

zákonodárce na řetězec událostí spojených s poměrně kontroverzním správním deliktem provozovatele vozidla, jež v roce 2011 zavedl v oblasti správního trestání poměrně nekoncepčním způsobem objektivní odpovědnost fyzické osoby, protože byl tento i podroben ústavněprávnímu přezkumu<sup>239</sup>. Přestože důvodová zpráva ke změnovému zákonu vyloučení znaku zavinění jakožto odchylku od základního principu nikterak neodůvodňuje, dle názoru autora se jedná o prostou rezignaci správních orgánů na zjišťování skutečného stavu věci, a to za současného zpoplatnění ústavního práva na odepření výpovědi zaplacením tzv. určené částky.<sup>240</sup>

Dalším zákonem je zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, jež v ust. § 270 odst. 2 stanovuje, že k odpovědnosti fyzické osoby za přestupek není vyžadováno zavinění, přičemž toto doplňuje typickým liberačním důvodem. Důvodová zpráva ke změnovému zákonu uvádí poměrně neuspokojivý důvod této odchylky od základního principu, a to ochranu vymahatelnosti práva v oblasti zadávání zakázek<sup>241</sup>. Tuto odchylku lze kriticky zhodnotit jako jakýsi návrat ke kategorii jiných správních deliktů fyzických osob. S ohledem na zavedené liberační důvody ve formátu toliko typickém pro objektivní odpovědnost (viz dále) se rovněž nabízí otázka, zda se odpovědnost fyzické osoby za přestupek dle zákona č. 134/2016 Sb. bude vůbec posuzovat dle ustanovení týkajících se fyzických osob dle hlavy II. přestupkového zákona, nebo dle ustanovení vztahujících se k právnickým, resp. k podnikajícím fyzickým osobám.<sup>242</sup>

### Exkurs k omylům

Se zaviněním, především pak se složkou intelektuální, úzce souvisí problematika omylů, na které je v právní nauce někdy nahlíženo jako na okolnosti

---

*„Provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“*

<sup>239</sup> K tomuto viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16.5.2018, sp.zn. Pl. ÚS 15/16.

<sup>240</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky*. [online]. In: POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; VALDHANS, J. (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 278-279.

<sup>241</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích*. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016, s. 427-428.

<sup>242</sup> VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky*. [online]. In: POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; VALDHANS, J. (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 279-280.

vylučující zavinění či exkulpační důvody. Ačkoliv by se mohlo zdát, že právní úprava omylů obsažená v ust. §§ 16 a 17 ZOPŘ je jakýmsi novátorským počinem zákonodárce, nutno dodat, že otázka omylů byla řešena už před reformou správního trestání prostřednictvím analogického užívání trestního zákoníku. Aby však nedocházelo k pochybnostem, „*zda lze ustanovení o omylu podle trestního zákoníku na přestupky použít analogicky*“<sup>243</sup>, přestupkový zákon výslovně zakotvil právní úpravu skutkového a právního omylu. „*Vzhledem k tomu, že je omyl chápán jako opak zavinění, nelze zřejmě hovořit o omylu u správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, které jsou založeny na objektivní odpovědnosti.*“<sup>244</sup> <sup>245</sup>

Omylem rozumíme nesoulad pachatelova vnímání (představ) se skutečností, kdy pachatel určitou skutečnost vůbec nezná či ji nepředpokládá jako možnou (omyl negativní), nebo naopak pachatel určitou skutečnost předpokládá mylně (omyl pozitivní). Nesoulad pachatelova vědomí s objektivní realitou se může týkat okolností skutkových (skutkový omyl), či okolností spojených s nedostatkem vědomí protiprávnosti činu (právní omyl).<sup>246</sup>

Za skutkový omyl pozitivní lze označit situaci, kdy se pachatel domnívá, že určitá relevantní skutečnost, jež by směřovala k založení vzniku odpovědnosti za přestupek, je naplněna, zatímco tato naplněna není. V principu se vždy bude jednat o úmysl spáchat přestupek, otázkou pouze zůstává, či byl úmysl spáchat přestupek v jeho mírnější či přísnější podobě. Za skutkový omyl negativní lze označit situaci, kdy se pachatel ani nedomnívá (natož aby věděl), že je činem naplněna skutková podstata přestupku. Vždy se tak bude jednat o přestupek spáchaný z nevědomé nedbalosti. Za právní omyl pozitivní lze označit tzv. putativní přestupky, kdy pachatel se mylně domnívá, že určité jednání je přestupkem, aniž by však toto bylo jakkoli protiprávní. V takovém případě odpovědnost nenastává. Konečně právní omyl negativní lze rozdělit z hlediska toho, zda pachatel neví, že jeho čin lze kvalifikovat jako přestupek, ač by toto vědět měl, popř. mohl (neomluvitelný omyl), nebo toto neví a jeho nevědomost je z důvodu nemožnosti se této vyvarovat omluvena (omluvitelný omyl). Zatímco omluvitelný omyl je důvodem pro vyloučení zavinění, u neomluvitelného omylu bude pachatel plně odpovědný,

---

<sup>243</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.* Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 154.

<sup>244</sup> Tamtéž.

<sup>245</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo.* Praha: Leges, 2017, s. 132.

<sup>246</sup> Srov. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné.* 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 200.

prokáže-li se, že měl povinnost určité skutečnosti vědět (např. z titulu jeho funkce, zaměstnání), popř. byla-li protiprávnost jeho činu bez zřejmých obtíží rozpoznatelná<sup>247</sup> <sup>248</sup>.

*„Vzhledem ke skutečnosti, že zpracovatel návrhu zákona o přestupcích (přestupkového zákona) si jako předlohu vzal trestněprávní předpisy, je otázkou, do jaké míry budou i v oblasti správního trestání aplikovatelné zvláštní případy skutkového omylu, tj. omyl v předmětu útoku, omyl v objektu (hmotném předmětu útoku) správněprávní ochrany a omyl v příčinné souvislosti.“<sup>249</sup>*

#### **4.4.1.3. Zákonný zástupce a opatrovník**

Přestupkový zákon nově do přestupkového práva zavádí právní úpravu zvláštních případů jednání za jiného, kdy konkrétní osoba odpovídá za jednání, která učiní nebo opomene učinit za fyzickou osobu, přestože to byla její povinnost. Přestupkový zákon tak vyplňuje mezeru v předchozím PřesZ, který neupravoval situace, kdy zpravidla nesvéprávné osobě nevznikala odpovědnost za porušení její povinnosti, k jejímuž splnění byla povinna z důvodu zvláštní vlastnosti, způsobilosti či postavení, kterou tato disponovala. Typicky se jednalo o tzv. „vlastnické“ přestupky (přestupek s konkrétním subjektem, tj. vlastníkem), kdy s vlastnictvím určitých statků (zbraň, rybník, stavba, sbírka muzejní povahy aj.) je spjata celá řada povinností. Byla-li však vlastníkem z hlediska přestupkového práva neodpovědná osoba, a to zpravidla z důvodu chybějící delikt ní způsobilosti v důsledku nízkého věku, neodpovídal dle PřesZ za porušení nesplněné povinnosti nikdo.<sup>250</sup>

Vzhledem k tomu, že za neodpovědnou osobu je povinen plnit její veřejnoprávní povinnosti její zákonný zástupce nebo jmenovaný opatrovník, přestupkový zákon tak explicitně zavedl odpovědnost toho, kdo má podle zákona povinnost za zastoupeného jednat. K tomuto je nutno podotknout, že dle systematického výkladu ust. § 14 ZOPŘ bude možné hovořit o odpovědnosti zákonného zástupce a opatrovníka výlučně ve vztahu k fyzickým osobám. Zákonný

<sup>247</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 16.5.2002, sp.zn. I. ÚS 699/2000.

<sup>248</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 133-135.

<sup>249</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 140.

<sup>250</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 126-127.



zástupce nebo opatrovník bude odpovídat pouze tam, kde bude ke spáchání přestupku nutné naplnit znak zvláštního subjektu přestupku, resp. bude vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, aniž by tímto tento ve skutečnosti disponoval. V neposlední řadě není možné nezmínit, že toto ustanovení tak nepřímou vede zastupující osoby k řádnému plnění svých zástupčích povinností.<sup>251, 252</sup>

#### 4.4.2. Právní osoba jako pachatel

Právní osobou se rozumí fiktivní útvar mající podobu právně technické konstrukce bez přirozené, tj. biologické podstaty. Lze tak konstatovat, že právní osoba je právně technickým konstruktem fyzických osob, které jejich prostřednictvím realizují své určité individuální či kolektivní zájmy. Právní status právní osoby tak lze označit za odvozený od vůle a jednání „za nimi stojících“ fyzických osob.<sup>253</sup>

Existence právní osoby je podmíněna zákonnou úpravou, která vznik a existenci této umožňuje a předpokládá. „Z hlediska právního základu právnických osob lze v obecné rovině rozlišovat dvě základní kategorie, a to právní osoby soukromého práva (např. obchodní společnost nebo spolek) a právní osoby veřejného práva (např. obec nebo veřejná vysoká škola).“<sup>254</sup> Pro potřeby vymezení samotného pojmu lze vyjít ze soukromého práva, a to zejména občanského zákoníku<sup>255</sup>, dle kterého je právní osoba charakterizována jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost uzná. K tomuto je zapotřebí konstatovat, že „právní osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny. Ustanovení občanského zákoníku se na ně vztahuje, pokud zákon nestanoví něco jiného a nevyklučuje to povaha věci. Jednotlivé soukromé právní osoby, jejich vznik a postavení jsou obecně upraveny občanským zákoníkem v § 118 až § 418.“<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Tamtéž.

<sup>252</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 152-153.

<sup>253</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 136.

<sup>254</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 82-83.

<sup>255</sup> Viz ust. § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>256</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 131-132.

Vzhledem k tomu, že právnické osoby mohou mít různou podobu, teorie soukromého práva i judikatura vymezila charakteristické znaky, které musí každá právnická osoba v určité míře naplnit. Za právnickou osobu tak lze označit jedině takový subjekt práva, který má právní osobnost, svéprávnost, delikttní způsobilost, majetkovou autonomii, organizační uspořádání a účel.<sup>257</sup>

Právní osobnost právnické osoby, tedy způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, je této dána od jejího vzniku do jejího zániku.<sup>258</sup> *“Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.”*<sup>259</sup> V souvislosti s právní osobností je vhodné upozornit na označování různých útvarů a institucí toliko typické pro oblast správního práva, kdy tyto nejsou právnickou osobou, přesto jim jsou však právními normami přiznána práva či ukládány povinnosti (např. správní úřad, organizační složka, soutěžitel, důchodový fond aj.). V takovém případě bude odpovědnost za porušení povinnosti těmito útvary vztažena na příslušný právní subjekt, ke kterému daný útvar náleží.<sup>260</sup>

Svéprávnost právnické osoby, tedy způsobilost k právnímu jednání, v zásadě splývá v jedno s její právní osobností, resp. občanským zákonem<sup>261</sup> je svéprávnost v pravém slova smyslu právnickým osobám odepřena. Vlastní jednání právnické osoby činí jejím jménem určité orgány zákonem stanovené, resp. členové těchto orgánů či zástupci jakožto osoby fyzické, s tím že právní následky těchto jednání jsou přičitatelné přímo právnické osobě.<sup>262</sup> Rozsah těchto jednání může být omezen přímo zákonem<sup>263</sup>.

Rovněž delikttní způsobilost právnické osoby, ve smyslu složky právní osobnosti, je vázána na její existenci. Vzhledem k tomu, že právnická osoba nemůže jednat sama, přestupkový zákon stanovuje podmínky, za kterých lze právnickou osobu označit za přímého pachatele přestupku. Dle ust. § 20 odst. 1

---

<sup>257</sup> K tomuto blíže srov. DVOŘÁK, J.; ŠVESTKA, J.; ZUKLÍNOVÁ, M. *Občanské právo hmotné*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016-, s. 270.

<sup>258</sup> Srov. ust. § 15 a § 118 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>259</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 157.

<sup>260</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 139.

<sup>261</sup> Srov. ust. § 151 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>262</sup> KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 132.

<sup>263</sup> Srov. např. § 20 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.

ZOPŘ je právnická osoba pachatelem přestupku, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby (majetkový nebo jakýkoliv imateriální prospěch, či získání jakékoliv jiné výhody) nebo v jejím zájmu. Zavinění takto jednajících fyzické osoby se přitom v tomto případě nezkoumá.<sup>264</sup>

Stejně jako u fyzických osob, přestupkový zákon zavádí nepřímé pachatelství rovněž u právnických osob. Právnická osoba spáchá přestupek jako nepřímý pachatel, užije-li ke spáchání jinou právnickou či fyzickou osobu, která není za přestupek odpovědná. V případě takto užitých právnických osob se bude jednat o osobu, která se své odpovědnosti za přestupek zprostí způsobem dle ust. § 21 ZOPŘ, nebo nebude vůbec odpovědná z důvodu existence okolností vylučujících znak protiprávnosti přestupku. V případě fyzické osoby užitých jako tzv. živý nástroj se bude jednat o osobu, která bude odlišná od osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, a zároveň u které nelze nastolit odpovědnost z důvodu absence naplnění některého formálního znaku přestupku. Lze přitom usuzovat, že užití fyzické osoby coby živého nástroje nebude příliš časté.<sup>265</sup> Z logiky věci vyplývá, že takovéto užití osoby právnické či fyzické se musí dít záměrně, má-li být nepřímý pachatel postižen za přestupek, a to i přesto, že přestupkový zákon nevyžaduje naplnění žádného subjektivního znaku.<sup>266</sup>

Co se týká druhu subjektů přestupku, obecný subjekt bude zpravidla vyjádřen přímo pojmem právnická osoba. U zvláštního subjektu se lze setkat se slovními spojeními „právnická osoba jako vlastník zařízení“ či „právnická osoba jako stavebník“.<sup>267</sup> Je přitom nutno dodat, že ona zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení se nevyžaduje od fyzické osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické

---

<sup>264</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 160.

<sup>265</sup> Tamtéž, s. 162-163.

<sup>266</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 141.

<sup>267</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 34.

osobě, tedy nemusí sama splňovat podmínky zvláštního subjektu dle příslušné skutkové podstaty přestupku.<sup>268</sup>

#### **4.4.2.1. Osoby jednající za právnickou osobu**

Odpovědnost právnické osoby za přestupek je založena na principu přičitatelnosti, který je projevem fikční teorie právnických osob vyjádřené v občanském zákoníku<sup>269</sup>. Jak již bylo výše nastíněno, za právnickou osobu rozhodují členové orgánů právnické osoby, kteří tak nahrazují, resp. projevují její vůli, a to v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem, či zakladatelským právním jednáním. Členové orgánů jsou tak v postavení zástupců právnické osoby, jejíž vůle je určitým derivátem vůle těchto fyzických osob. Přestupkový zákon v tomto ohledu stanovuje podmínky, za kterých lze jednání fyzických osob z předem určeného okruhu osob přičíst právnické osobě.<sup>270</sup>

Z hlediska odpovědnosti právnické osoby za přestupek je relevantní pouze takové jednání fyzické osoby, která tímto jednáním porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti, v přímé souvislosti s činností, ku prospěchu nebo v zájmu právnické osoby. Přestupkový zákon v ust. § 20 odst. 2 písm. a) až f) taxativně vymezuje široce pojatý výčet možných osob jednajících za právnickou osobu, jejichž jednání lze považovat za přičitatelné právnické osobě. Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že „*Účelem tohoto ustanovení totiž není stanovit obecnou právní úpravu zastupování právnických osob, která je vyhrazena občanskému právu. Výčet fyzických osob, jejichž jednání se přičítá právnické osobě, nicméně do určité míry vychází z občanského zákoníku a částečně též z ustanovení § 8 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.*“<sup>271</sup> V zásadě lze konstatovat, že přestupkový zákon setrvává na dosavadní praxi posuzování odpovědnosti právnických osob za jiný správní delikt, přičemž je navíc zřejmá

---

<sup>268</sup> BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 133.

<sup>269</sup> Srov. ust. § 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>270</sup> BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 129-130.

<sup>271</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 156.

snaha zákonodárce postihnout všechny možné varianty jednání za právnickou osobu.<sup>272</sup>

**Statutární orgán nebo člen statutárního orgánu.** Fyzické osobě, popř. fyzickým osobám v tomto postavení je svěřena veškerá působnost, není-li tato svěřena jinému orgánu právnické osoby, tedy zastupování právnické osoby ve všech záležitostech. Obdobné postavení mají i zákonem stanovené fyzické osoby, které vystupují v právnických osobách bez statutárního orgánu<sup>273</sup>. Statutární orgán může být konstruován jako kolektivní (např. představenstvo, výbor) nebo individuální (např. jednatel, předseda). Je-li statutární orgán kolektivní, je takový orgán schopen usnášet se, tzn. vytvářet vůli právnické osoby za přítomnosti většiny členů a přijímat rozhodnutí většinou členů, zato právně jednat za právnickou osobu může každý člen samostatně, neurčí-li zakladatelské právní jednání jinak.<sup>274</sup>

**Jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen.** Fyzické osoby v tomto postavení zpravidla vykonávají jakožto členové orgánu řídicí nebo kontrolní činnost v rámci právnické osoby. Jedná se zpravidla o vrcholné orgány právnické osoby jako např. valná hromada, sněm, správní rada, dozorčí rada, zastupitelstvo či rada obce nebo kraje.<sup>275</sup>

**Zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení.** Fyzická osoba je v postavení zaměstnance, je-li k právnické osobě v pracovněprávním vztahu. Zaměstnancem lze rovněž označit státního zaměstnance ve služebním vztahu ke státu. Pro osobu v obdobném postavení bude rozhodné, zda tato vykonává pro právnickou osobu činnost mající charakter závislé práce ve smyslu zákoníku práce<sup>276</sup>. Osobou v obdobném postavení tak může být např. člen družstva s pracovním vztahem k družstvu, agenturní zaměstnanec vykonávající činnost pro uživatele apod.<sup>277</sup>

---

<sup>272</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 164.

<sup>273</sup> Za takovou osobu lze označit např. starostu zastupujícího obec, hejtmana zastupujícího kraj nebo rektora zastupujícího vysokou školu.

<sup>274</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 143.

<sup>275</sup> BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 132.

<sup>276</sup> Ust. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů: „Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“

<sup>277</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 143-144.

**Fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby.** „*Za osobu plnící úkoly právnické osoby lze vedle osob, které tak činí zákonem předvídaným způsobem, řadit i osoby, které pracují v zastřeném pracovním poměru v rámci tzv. švarcsystému.*“<sup>278</sup> Plní-li tedy osoba úkoly pro právnickou osobu v jakékoli podobě zastřeného pracovněprávního vztahu, může být její jednání přičitatelné této právnické osobě.

**Fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti.** Fyzická osoba, kterou právnická osoba používá při své činnosti, zpravidla nebude jednat svým jménem a na vlastní riziko, nýbrž bude vědomě provádět činnost ve prospěch právnické osoby, a to dle jejích pokynů a příkazů k prosazení jejích vlastních zájmů. Toto jednání bude prováděno zpravidla na základě určitého pověření, tj. smluvního ujednání s určením činností příkazního typu. Takovou fyzickou osobou tak může být např. prokurista, obchodní zástupce, zástupce na základě plné moci apod.<sup>279</sup>

**Fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila.** Dle názoru doc. Práškové lze za takovou fyzickou osobu označit tu, která jednala v rámci tzv. neoprávněného, nepřikázaného jednatelství, anebo o výjimky z excesu jednajících fyzických osob (viz dále). Pro nastolení odpovědnosti tak bude důležitý přístup právnické osoby k výsledku jednání fyzické osoby, a tedy zda tato bude mít záměr využít vzniklou situaci ve svůj prospěch.<sup>280</sup>

K tomuto lze pouze doplnit, že přestupkový zákon našel inspiraci k taxativnímu vymezení fyzických osob v trestněprávní úpravě odpovědnosti právnických osob, tj. TOPO, přičemž v ostatním se tento nevydal stejnou cestou, jakou je ovládáno trestní právo, i když bylo i o této variantě při tvorbě přestupkového zákona diskutováno. Taxativní vymezení osob bylo zajisté žádoucí, neboť toto dříve v právní úpravě správních deliktů právnických osob chybělo a muselo se vycházet z předpisů soukromého práva.<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 132.

<sup>279</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 144.

<sup>280</sup> Tamtéž, 144-145.

<sup>281</sup> VEDRAL, J.: *K novému zákonu o přestupcích*. In: *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra 2017, 2017 (7-8), s. 416-417.

#### 4.4.2.2. Podmínky přičitatelnosti jednání

Vznik odpovědnosti právnické osoby za přestupek je spojen s podmínkami, při jejichž kumulativním splnění lze této přičíst jednání fyzické osoby taxativně vymezené přestupkovým zákonem.

V první řadě musí dojít k porušení právní povinnosti uložené právnické osobě, popř. porušení povinnosti uložené organizační složce nebo jiné součásti právnické osoby. Bude se především jednat o povinnosti, které vyplývají z jejího zvláštního okruhu činností, tj. povinnosti vztahující se k provozu právnické osoby, kdy této jsou ukládány příkazy a zákazy nutné pro řádné fungování činností a pro eliminaci rizik k ochraně dotčených osob a veřejného zájmu. V přestupcích se tak mnohdy vyskytuje zvláštní subjekt jakožto provozovatel či vlastník zařízení, depozitář investičního fondu, emitent cenných papírů, výrobce či dovozce zboží aj.<sup>282</sup> Výše uvedené však neznamená, že právnická osoba se nemůže dopustit i jiných přestupků s tzv. obecným subjektem. Rozhodné v tomto smyslu bude, zda je právnická osoba označena jako subjekt přestupku ve skutkové podstatě postihující porušení povinnosti uložené buď výlučně právnické osobě, nebo povinnosti uložené obecně širšímu okruhu osob, do něhož náleží i právnické osoby (např. urážka na cti, způsobení škody na cizím majetku krádeží, zpronevěrou či podvodem).<sup>283</sup>

Pro vznik odpovědnosti právnické osoby za přestupek bude dále rozhodující, zda k výše uvedenému porušení povinnosti dojde při činnosti právnické osoby nebo v přímé souvislosti s ní, nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Tyto alternativně vymezené možnosti vztahu právnické osoby k činu jsou jakýmsi kritériem přičitatelnosti jednání fyzických osob, neboť jednak pomáhají vyloučit přičítání excesů v jednání fyzických osob, a zároveň umožňují založit odpovědnost i v těch případech, kdy je jednání mimo rámec předmětu činnosti. Je nesporné, že tyto alternativy je třeba vykládat restriktivně.<sup>284</sup>

Předmět činnosti právnické osoby je zpravidla vymezen v jejím zakladatelském právním jednání, v právních předpisech, popřípadě přímo ve veřejných rejstřících. Požadavek na spáchání činu při činnosti právnické osoby je

---

<sup>282</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 145-146.

<sup>283</sup> *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze. [online]. Ministerstvo vnitra, 2018, s. 22.

<sup>284</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 146.

vymezen na základě funkční a zájmové teorie. Dle funkční teorie musí být čin jakožto výsledek jednání fyzické osoby spáchán při výkonu činnosti pro právnickou osobu, přičemž tento čin musí sledovat cíle a odpovídat např. obchodní politice právnické osoby. Dle zájmové teorie je výše uvedené korigováno tak, že právnická osoba musí mít z činu určité výhody, tzn. určitý prospěch z jednání fyzické osoby.<sup>285</sup> „*Jednání ku prospěchu nebo v zájmu právnické osoby chápe zákon jako získání výhod z trestného jednání, jejichž dosažení je nebo může být v zájmu právnické osoby, např. získání peněžního benefitu, majetkového prospěchu, konkurenční výhody, úspora výdajů, získání informací nebo know how, odvrácení ztráty tržního podílu, zlepšení postavení zaměstnanců apod.*“<sup>286</sup>

Odpovědnost tak nastane, budou-li výše uvedené podmínky kumulativně naplněny přičitatelným jednáním realizovaným určenou fyzickou osobou kdykoliv od vzniku až po zánik právnické osoby. Určitou změnou oproti právní úpravě správních deliktů právnických osob je dnes možnost vzniku odpovědnosti i tehdy, došlo-li k přičitatelnému jednání v době, kdy právnická osoba ještě neexistovala, tj. po založení právnické osoby, avšak před jejím vznikem. Jednání bude přičitatelné i v případě, kdy bude soudem rozhodnuto o neplatnosti právnické osoby, nebo o neplatnosti či neúčinnosti právního jednání zakládajícího oprávnění k jednání za právnickou osobu.<sup>287</sup>

V praxi pak bude nezbytné rozeznávat od sebe případy, kdy určená fyzická osoba jedná dle podmínek přičitatelnosti jednání, od případů, kdy půjde o evidentní exces v jednání takové osoby, který nelze právnické osobě přičítat. „*O exces jde tehdy, jestliže nejde z objektivního i subjektivního hlediska o činnost konanou pro právnickou osobu, v její prospěch či v jejím zájmu. Jestliže někdo jedná vědomě za jiného z vlastní iniciativy, sleduje výlučně svůj zájem nebo zájem třetích osob, nebo překročí rámeček daného pověření nebo rámeček činnosti, o kterou šlo, nejedná jako „osoba použitá“ a nese odpovědnost sám.*“<sup>288</sup> Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon, na rozdíl od TOPO, neobsahuje ustanovení, které by upravovalo přičitatelnost jednání fyzické osoby, která by nebyla pro absenci některého znaku za přestupek odpovědná, je proto sporné, zda lze přičítat právnické osobě jednání

---

<sup>285</sup> Tamtéž, s. 147.

<sup>286</sup> Tamtéž.

<sup>287</sup> FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 85.

<sup>288</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 247.



určené fyzické osoby deliktně nezpůsobilé (např. z důvodu nepřičetnosti), nebo určené fyzické osoby vyloučené z osobní působnosti přestupkového zákona. Ať již se bude jednat o excesivní jednání, nebo jednání fyzické osoby neodpovědné, rozhodné bude rovněž počínání právnické osoby, a to především za situace, kdy tato využije výsledku takového jednání. V takovém případě bude možné právnické osobě jednání přičíst s odkazem na ust. § 20 odst. 2 písm. f) přestupkového zákona.<sup>289</sup>

#### 4.4.2.3. *Objektivní odpovědnost a zavinění*

Objektivní odpovědnost za přestupek je odpovědnostní formou, která je typická pro přestupky páchané právnickými, ale i podnikajícími fyzickými osobami, a to jak před, tak i po reformě správního trestání. Objektivní odpovědnost je založena na objektivním principu, kdy není nutno zkoumat subjektivní stránku přestupku, neboť právnická osoba odpovídá za přestupek bez ohledu na zavinění. Lze proto konstatovat, že právnická osoba odpovídá za následek, avšak způsobený přičitatelným jednáním fyzické osoby.<sup>290</sup>

Vznik objektivní odpovědnosti bez zavinění je spojen s rozvojem vědy, techniky a složitých ekonomických vztahů především v různých oblastech průmyslu a obchodu. Tato konstrukce je proto odůvodňována především teoretickými a praktickými důvody, neboť umožňuje rozložit rizika provozování některých činností, a tedy rozložit práva a povinnosti mezi jednotlivé subjekty tak, aby bylo usnadněno postavení správního orgánu při uplatňování odpovědnosti, a tedy zajištěna účinná právní ochrana všem, kteří mohou být škodlivými následky postiženi.<sup>291</sup> „*Ke vzniku odpovědnosti tedy postačí fakt, že právnická osoba jednáním fyzických osob, které se jí přičítá, porušila právní povinnost, a tím naplnila znaky skutkové podstaty přestupku. Znamená to, že správní orgán nezjišťuje, zda a jak pachatel vnímal objektivní realitu nebo jak si určité skutečnosti představoval, neposuzuje, zda určitá fakta aktuálně věděl nebo měl vědět, ani zda pachatel chtěl nebo nechtěl vyvolat určitý výsledek.*“<sup>292</sup> Na přestupek je proto nutné pohlížet jako na projev právnické osoby navenek, který je pouhým objektivním

<sup>289</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 148.

<sup>290</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.11.2016, sp.zn. 9 As 78/2016.

<sup>291</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 298.

<sup>292</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 151.

následkem přičitatelného jednání fyzické osoby bez ohledu na její vnitřní psychologický vztah k následkům takového jednání.

Odpovědnost právnické osoby není podmíněna zjištěním konkrétní jednající fyzické osoby, a to tím spíše, bude-li ze způsobu spáchání přestupku zjevné, že takto jednala právnická osoba. Za příklad zjevného jednání právnické osoby důvodová zpráva uvádí: „*Například podle § 24 odst. 7 písm. p) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (nyní přestupek dle ust. § 24 odst. 7 písm. r) tohoto zákona), se prodávající dopustí správního deliktu tím, že nevyznačí v dokladu o zakoupení výrobku v případě prodeje s následnou dodávkou místo určení a datum dodávky. Jestliže je takový doklad zajištěn, není rozhodné, který konkrétní zaměstnanec nevyznačil místo určení a datum dodávky, neboť je zjevné, že za to nese odpovědnost právnická osoba, která doklad vydala (jejímž jménem byl doklad vydán).*“<sup>293</sup> Lze se však ztotožnit s názorem, že bude-li zjištěna totožnost jednající fyzické osoby, zkoumání otázky zavinění u této fyzické osoby nemusí být zcela irrelevantní, neboť takový poznatek by mohl být brán jako polehčující (nedbalostní jednání) či přitěžující (úmyslné jednání) okolnost při ukládání správního trestu.<sup>294</sup>

Pokud je navíc správnímu orgánu tato fyzická osoba známa, resp. její zjištění nečiní nepřiměřené obtíže, přestupkový zákon zavádí možnost, a s ohledem na zásadu legality lze tvrdit i povinnost, souběžného postihu fyzické a právnické osoby, shoduje-li se jejich protiprávní jednání. Odpovědnost právnické osoby a odpovědnost fyzické osoby jsou přitom chápány jako samostatné, na sobě nezávislé odpovědnostní vztahy, jež jsou odděleně ovládané sobě vlastními principy.<sup>295</sup> Dlužno dodat, že problematika souběžné odpovědnosti není v právní úpravě správního trestání ničím novým, neboť tato nebyla vyloučena ani před přijetím přestupkového zákona.<sup>296</sup> Lze však shrnout, že přestupkový zákon po vzoru ust. § 8 odst. 3 TOPO odstranil určité výkladové nejasnosti, které se objevovaly u předchozího ustanovení § 6 PřesZ.<sup>297</sup>

---

<sup>293</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 157.

<sup>294</sup> BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 128.

<sup>295</sup> Tamtéž, s. 136.

<sup>296</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2017, sp.zn. 10 As 225/2016.

<sup>297</sup> K tomuto viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 149.

K objektivní odpovědnosti právnické osoby je nutno konstatovat, že tato není formulována jako odpovědnost absolutní, neboť tento přístup by byl zjevně v rozporu se smyslem a účelem správního trestání především za situace, kterou by odpovědný subjekt nemohl jakýmkoli způsobem ovlivnit. Právnická osoba tak nebude odpovědná za jakýkoli následek v podobě protiprávního stavu vyvolaného např. vyšší mocí nebo neodvratitelným zásahem třetí osoby apod., prokáže-li se, že tato naplnila podmínky liberace upravené v přestupkovém zákonu (viz dále).

Pro vznik právní odpovědnosti proto nestačí pouhý nástup škodlivého následku, nýbrž musí být zjišťováno naplnění i dalších znaků skutkové podstaty přestupku. Především musí být zjišťováno a prokázáno, zda zvláštní zákon ukládá právnické osobě nějaké povinnosti a zda tyto byly jednáním právnické osoby porušeny. Je nicméně pravdou, že v případě vzniku škodlivého následku spojeného s provozní činností je zpravidla vždy možné nalézt určitou preventivní povinnost, kterou právnická osoba porušila, jejíž porušení je v příčinné souvislosti se škodlivým následkem, nebo jejíž porušení je alespoň příčinou nadále trvajícího protiprávního stavu.<sup>298</sup>

S ohledem i na ostatní formální znaky přestupku tak není vyloučeno, aby právnická osoba nemohla jednat v důsledku okolnosti vylučující protiprávnost, nebo aby existencí objektivní odpovědnosti byl presumován materiální znak přestupku. Přestupkový zákon rovněž stanovuje možnost zprostit se odpovědnosti za přestupek, dojde-li ke splnění podmínek liberace stanovených v ust. § 21 ZOPŘ.

### **K možnosti liberace**

Dle ust. § 21 odst. 1 ZOPŘ za přestupek právnická osoba neodpovídá, prokáže-li, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Již ze znění tohoto ustanovení je patrné, že důvodem liberace mohou být pouze skutečnosti objektivního charakteru ležící mimo možnosti právnické osoby, které nastanou i přes maximálně možné úsilí, které byla tato schopna vynaložit. Pro liberaci je tak ponechán velice úzký prostor.

Již v předchozí právní úpravě správních deliktů právnických, potažmo i podnikajících fyzických osob se objevovaly ve zvláštních zákonech obecně vymezené liberační důvody. Přestupkový zákon tak svojí obecností na tyto v zásadě

---

<sup>298</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 151-152.

navázal. Dosavadní aplikační praxe jak správních orgánů, tak soudů přitom nebyla příliš nakloněna tomu uznávat liberační důvody předkládané odpovědnými subjekty. S ohledem na dosavadní judikaturu tak lze shrnout, že jako důvod zproštění odpovědnosti nebudou uznány i nadále např. ekonomické problémy, chování obchodních partnerů, chyby dodavatelů, skutečnosti týkající se vnitřních poměrů a organizačních záležitostí odpovědné osoby, nedostatek úředního povolení, neznalost zákona či jiných právních předpisů, subjektivní přesvědčení o legitimitě postupu, dobrá víra v takový postup, nebo okolnost, že klientovi nevznikla žádná újma.<sup>299</sup>

Ke zproštění se odpovědnosti přitom musí dojít vynaložením úsilí k odvrácení následku před samotným spácháním přestupku. Je-li škodlivý následek odstraněn až po spáchání přestupku, nezavazuje tento čin odpovědnou osobu odpovědnosti, avšak může být k tomuto přihlédnuto jako k polehčující okolnosti.<sup>300</sup>

Objevují se rovněž zvláštní zákony, které upravují liberační důvody odlišně od důvodu vymezeného v přestupkovém zákoně. Takový liberační důvod je upraven např. v ust. § 125f odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, nebo v ust. § 46 odst. 1 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

Pro zpřesnění přestupkový zákon v ust. § 21 odst. 2 vymezuje podmínky, za kterých se právnická osoba odpovědnosti nezproští, a to nebyla-li vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, jejíž jednání lze právnické osobě přičíst, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku. K tomuto lze v obecné rovině shrnout, že „za vynaložení řádné péče je možno považovat soubor opatření a činností, které mají preventivní účel a jsou dostatečné k zabránění porušování nebo neplnění právních povinností za běžných okolností.“<sup>301</sup> Rovněž vynaložení náležité péče je nutno posuzovat objektivně, avšak v mezích přiměřenosti a ekonomické únosnosti dle okolností daného případu. Dle závěru doc. Práškové však nebude stačit tvrzení předkládané správní praxí, že

---

<sup>299</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 156-157.

<sup>300</sup> Tamtéž, s. 155.

<sup>301</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 321.

*právnícká osoba nevyňalažila veškeré úsilí, protože ke správnímu deliktu došlo (s argumentem, že kdyby takové úsilí vynaložila, správní delikt by nebyl spáchán).*<sup>302</sup>

#### **4.4.3. Podnikající fyzická osoba jako pachatel**

Podnikající fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze označit za podnikatele. Pro nastolení odpovědnosti za přešupek podnikající fyzické osoby přitom bude rozhodné, zda onen přešupek byl spáchán v souvislosti s podnikatelskou činností fyzické osoby. Pro vymezení, zda lze osobu označit za podnikatele, je nutné vycházet z občanského zákoníku<sup>303</sup>. Za podnikatele bude předně označena osoba, která samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Za podnikatele bude dále považována osoba zapsaná v obchodním rejštríku, či osoba, která má k podnikání živnostenské či jiné oprávnění podle jiného zákona. Pro posouzení fyzické osoby jako pachatele přešupku podnikající fyzické osoby je proto rozhodující, zda má tato osoba formální status podnikatele, tzn. veřejnoprávní oprávnění podnikat, a dále zda tato reálně provozuje podnikatelskou činnost naplňující materiální znaky podnikání.<sup>304</sup> Z uvedeného lze usuzovat, že pro vznik odpovědnosti za přešupek podnikající fyzické osoby bude rozhodující především samotný výkon podnikatelské činnosti, nikoli veřejnoprávní oprávnění k ní.<sup>305</sup> Dle názoru autora si lze představit, že bude-li fyzická osoba neoprávněně vykonávat podnikatelskou činnost, např. vázanou živnost, může tak svým protiprávními jednáními naplnit skutkovou podstatu přešupku podnikatele (tj. přešupek podnikající fyzické osoby a právnícké osoby v rámci její podnikatelské činnosti), a to v jednočinném souběhu s přešupkem neoprávněného podnikání dle živnostenského zákona<sup>306</sup>, pro které mu může být uložen úhrnný trest ve smyslu ust. § 41 ZOPŘ.

Dle ust. § 22 odst. 1 ZOPŘ je podnikající fyzická osoba pachatelem přešupku, jestliže k naplnění znaků přešupku došlo při jejím podnikání nebo

---

<sup>302</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 158.

<sup>303</sup> Srov. § 420 odst. 1, ust. § 421 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>304</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přešupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 160-161.

<sup>305</sup> JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich: Zákon o některých přešupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 183.

<sup>306</sup> Přešupek dle ust. § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající či nepodnikající fyzické osobě. Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že „jde o obdobu spojení „při činnosti nebo v přímé souvislosti s ní“ u právnické osoby – přizpůsobeno odlišné povaze (u právnické osoby je totiž nerozhodné, zda daný přestupek spáchala při podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním).“<sup>307</sup>

V tomto ohledu tak bude důležité rozlišovat přestupek spáchaný osobou fyzickou nepodnikající a podnikající. Oním rozlišovacím kritériem může být především zvláštní subjekt uvedený v té které skutkové podstatě přestupku, který bude postihovat porušení speciální povinnosti spojené s provozováním podnikatelské činnosti určitého druhu<sup>308</sup>. Nebude-li uveden zvláštní subjekt, nýbrž subjekt obecný, kdy přestupek bude moci spáchat jakákoli osoba, kritériem pro odlišení bude zejména skutečnost, že k porušení povinnosti došlo v souvislosti s podnikáním nebo pro účely podnikání.<sup>309</sup> Rozlišování u „obecných přestupků“ přitom není nedůležité, neboť podmínky odpovědnosti jsou v tomto případě nastaveny odlišně. Zatímco u nepodnikající fyzické osoby je odpovědnost subjektivní, kdy se bude prokazovat mimo jiné subjektivní stránka, bude-li pachatelem tatáž fyzická osoba, avšak v postavení podnikatele, zavinění prokazovat nebude potřeba, neboť tato odpovědnost je formována jako objektivní.

Za zcela zásadní odlišnost od právnické osoby lze zmínit možnost podnikající fyzické osoby jednat sama za sebe, tj. projevovat svoji vůli svým vlastním jednáním. Nutno však podotknout, že obligatorním znakem přestupku podnikající fyzické osoby není subjektivní stránka, a tedy odpovědnost je stejně jako u právnických osob konstruována bez ohledu na zavinění, což lze chápat jako jakousi výjimku ze zásady odpovědnosti fyzických osob za zavinění.<sup>310</sup> Vedle toho může podnikající fyzická osoba jednat rovněž prostřednictvím svých zaměstnanců a dalších fyzických osob, které přestupkový zákon vymezuje v ust. § 22 odst. 3 písm. a) až d) stejně jako u osob právnických.

---

<sup>307</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015, s. 159.

<sup>308</sup> Např. investiční zprostředkovatel neposkytne investiční služby s odbornou péčí, držitel licence na výrobu elektřiny neoprávněně dodává elektřinu do elektrizační soustavy, nebo dopravce neoznačí dostatečným způsobem vozidlo silniční dopravy.

<sup>309</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 292.

<sup>310</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, sp.zn. 7 As 8/2013.

Pro posuzování odpovědnosti podnikající fyzické osoby za přešupek je závěrem nutno konstatovat, že veškeré další podmínky odpovědnosti jsou stanoveny obdobně jako u právnických osob, a to především v souvislosti s ust. § 23 odst. 1 ZOPŘ. Ohledně podmínek uplatnění objektivní odpovědnosti s možností liberace, požadavků na fyzické osoby jednající za fyzickou osobu podnikající, či úpravy nepřímého pachatelství proto lze vycházet z kapitoly týkající se právnické osoby jako pachatele přešupku.

## ZÁVĚR

Cílem diplomové práce bylo analyzovat hmotněprávní úpravu podmínek odpovědnosti za přestupek z hlediska platné a účinné právní úpravy a posoudit aktuálně uplatňovanou koncepci přestupkového práva ve vztahu k předchozí právní úpravě správního trestání. Za účelem zdárného dosažení stanoveného cíle byly autorem nejprve nashromážděny dostupné prameny ke studiu předmětné oblasti, a to především příslušné právní předpisy spolu s důvodovými zprávami, rozhodovací praxe soudních orgánů a publikace a články odborné veřejnosti vztahující se k danému tématu. Vzhledem k tomu, že samotná reforma byla dlouho připravovanou a očekávanou událostí na úseku správního trestání, autor neměl problém se získáním dostatku literatury a jiných zdrojů, jež mu byly podkladem k tvorbě diplomové práce. Přestože je zvolené téma diplomové práce vcelku obsáhlé, snahou autora nebylo toto téma vyčerpat, nýbrž se zaměřit zejména na vymezení pojmu přestupek a s ním spojené základy odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob, a v komparaci se zákonem č. 200/1990 Sb. upozornit na odlišnosti v pojetí odpovědnosti za přestupky dle „nové“ právní úpravy. Autor je toho názoru, že vytečeného cíle bylo za pomoci stanovených metod a prostředků dosaženo.

Právní úprava odpovědnosti za přestupky doznala zásadních změn v souvislosti se sjednocením dříve dvou na sobě nezávislých oblastí správních deliktů, a to sice zcela nejednotné oblasti tzv. jiných správních deliktů, která se vyznačovala neexistencí jakékoli formy obecné právní úpravy alespoň základních podmínek odpovědnosti za jiný správní delikt, a dále oblasti přestupků jakožto relativně ucelené oblasti správního práva. V důsledku přijetí zákona č. 250/2016 Sb., a zákonů s tímto zákonem souvisejících, došlo ke sjednocení výše uvedených oblastí pod dnes již jednotnou skupinu správních deliktů, tj. přestupků. Přestupkové právo je proto dnes koncipováno jako relativně svébytná a detailněji propracovaná právní úprava unifikuující oblast správního trestání, která zcela zjevně převzala řadu institutů trestního práva, k jejichž převzetí jistě přispěla i judikatura svými dosavadními závěry. Za zcela zásadní posun v právní úpravě přestupků, který je důsledkem podřazení předchozích jiných správních deliktů pod přestupky, lze považovat vznik obecné právní úpravy těchto správních deliktů, a to nejen



v rovině hmotněprávní, ale i rovině procesní. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky zajišťuje vyšší míru právní jistoty, a to zejména pro právnické a podnikající fyzické osoby, neboť tato právní úprava je poměrně zdařilým předpokladem ke sjednocení procesní praxe, která tak již nebude odkázána na překonávání mezer v zákonech analogickým využíváním trestního nebo přestupkového práva, potažmo judikatury. Je však zřejmé, že teprve s odstupem času bude možno vysledovat v rámci rozhodovací praxe správních orgánů a soudů, jakým způsobem je nová právní úprava v praxi přijímána, popřípadě jaká úskalí či výkladové nejasnosti tato úprava přináší.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Odborná literatura

1. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.
2. DVOŘÁK, J.; ŠVESTKA, J.; ZUKLÍNOVÁ, M. *Občanské právo hmotné*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016-. 436 s. ISBN 978-80-7552-187-3.
3. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
4. FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6.
5. FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. 400 s. ISBN 978-80-7502-250-9.
6. BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. 224 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
7. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 1000 s. ISBN 978-80-7478-616-7.
8. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. 448 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
9. MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2015. 224 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
10. MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C.H. Beck, 2017. 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7.
11. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6.
12. JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. 1160 s. ISBN 978-80-7400-666-1.

13. KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0.
14. JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
15. KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 3. vydání. Praha: Leges, 2009. Komentátor. 560 s. ISBN 978-80-7502-101-4.

### **Právní předpisy**

16. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících).
17. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech)
18. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
19. Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky.
20. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31.12.2005.
21. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30.6.2017.
22. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

28. Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů.
30. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
31. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
33. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
34. Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.
35. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
36. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů.
37. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
38. Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
39. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
40. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
41. zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

### **Judikatura soudů**

42. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öztük proti Německu ze dne 21.2.1984.
43. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2.9.1998.
44. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kadubec proti Slovensku ze dne 23.11.1999.
45. Nález Ústavního soudu ze dne 23.11.1999, sp.zn. Pl. ÚS 28/98.
46. Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl. ÚS 16/99.

47. Nález Ústavního soudu ze dne 17.1.2001, sp.zn. Pl. ÚS 9/2000.
48. Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02.
49. Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02.
50. Nález Ústavního soudu ze dne 10.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 12/03.
51. Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09.
52. Nález Ústavního soudu ze dne 26.7.2012, sp.zn. III. ÚS 1148/09.
53. Nález Ústavního soudu ze dne 16.5.2018, sp.zn. Pl. ÚS 15/16.
54. Usnesení Ústavního soudu ze dne 16.5.2002, sp.zn. I. ÚS 699/2000.
55. Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2006, sp.zn. I. ÚS 312/05.
56. Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.7.2014, sp.zn. I. ÚS 1521/14.
57. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006–73.
58. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, sp.zn. 6 A 126/2002.
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, sp.zn. 4 As 28/2006.
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2007, sp.zn. 4 As 40/2007.
62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, sp.zn. 1 As 27/2008.
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.8.2008, sp.zn. 1 As 56/2008.
64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp.zn. 7 Afs 27/2008.
65. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.9.2011, sp.zn. 8 As 41/2010.
66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2011, sp.zn. 8 As 44/2010.
67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2011, sp.zn. 4 Ads 67/2010.
68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2012, sp.zn. 5 As 106/2011.
69. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2012, sp.zn. 1 As 22/2012.
70. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.8.2012, sp.zn. 9 As 34/2012.
71. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2014, sp.zn. 5 As 4/2013.
72. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3.2013, sp.zn. 7 As 8/2013.
73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.11.2016, sp.zn. 9 As 78/2016.
74. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2017, sp.zn. 10 As 225/2016.

75. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25.5.2004, sp.zn. 25 Cdo 1462/2003.  
76. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25.11.1994, sp.zn. 6 A 12/94.

### **Ostatní zdroje**

77. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Sněmovní tisk č. 555/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2015. [cit. 9.2.2019] Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=555&ct1=0>>.
78. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích*. Sněmovní tisk č. 929/0. [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2016. [cit. 15.2.2019] Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=929&ct1=0>>.
79. VEDRAL, J. *K novému zákonu o přestupcích* [online]. Správní právo, 2017, 2017 (7-8). ISSN 0139-6005 [cit. 11.2.2019]. Dostupné z: <[www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/plna-zneni-2017-vedral-pdf.aspx)>.
80. MATES, P.; ONDRÁČKOVÁ, V. *Kodex správního práva trestního*. In: *Trestněprávní revue*, 2016, roč. 15, č. 11-12 (2016), s. 253-258. ISSN 1213-5313.
81. MATES, P. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. [online]. Bulletin-advokacie.cz, 2017. [cit. 15.2.2019]. Dostupné z: <<http://www.bulletin-advokacie.cz/nad-nekterymi-oblastmi-noveho-zakona-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich?browser=mobi>>.
82. DOUBKOVÁ, V. *Nepřímý pachatel přestupku*. [online]. In: POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; VALDHANS, J. (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. Spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická - svazek č. 619. 321 s. [cit. 28.2.2019]. Dostupné z: <<https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>>.
83. POTĚŠIL, L. *Nová právní úprava správního trestání, část I*. [online]. Pravniprostor.cz, 2017. [cit. 8.2.2019]. Dostupné z:

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nova-pravni-uprava-spravniho-trestani-cast-i>.

84. *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. 2. doplněná verze. [online]. Ministerstvo vnitra, 2018. 88 s. [citace dne 20.2.2019]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx).
85. SNOPKOVÁ, T. *PŘÍČINNÁ SOUVISLOST JAKO PODMÍNKA PRO SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ* [online]. Acta Universitatis Carolinae Iuridica (AUCI), 2015, s. 73-86. ISSN 0323-0619. [cit. 23.2.2019]. Dostupné z: <https://www.prf.cuni.cz/res/dwe-files/1404051011.pdf>.
86. VETEŠNÍK, P. *Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky*. [online]. In: POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; VALDHANS, J. (eds). *DNY PRÁVA 2017: Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. Spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická - svazek č. 619. 321 s. [cit. 15.2.2019]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.
87. KAUCKÝ, J. *Úvodem* [online]. Správní právo, 2014, 2014(1-2). ISSN 0139-6005 [cit. 8.2.2019]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>.
88. *Zásady tvorby právní úpravy přestupků* [online]. Ministerstvo vnitra, 2018. 44 s. [citace dne 8.2.2019]. Dostupné z [www.mvcr.cz/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/zasady-tvorby-pravni-upravy-prestupku.aspx).
89. *Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy* [online]. Ministerstvo vnitra, 2003. 15 s. [citace dne 8.2.2019]. Dostupné z [https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/MP606Z/um/Zasady\\_spravniho\\_postihu-1.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/MP606Z/um/Zasady_spravniho_postihu-1.pdf).

## RESUMÉ

The aim of the thesis was to analyze the substantive law of conditions of liability for administrative offence according to present and previous legislation. There are delineated with the help of professional literature, case law and other sources legal opinions on the subject and summarized basic differences in the legislation, if there are any. Although the chosen theme of the thesis is quite extensive, the author's aim was to focus primarily on defining the term administrative offence and the associated basics of liability of natural and legal persons. The author's opinion is that with the help of established methods and means the goal of the thesis was reached.

The legislation on liability for administrative offences has undergone major changes as a result of the adoption of Act No. 250/2016 Coll. and related acts. The inconsistent and fragmented law of administrative enforcement was finally unified under the administrative offences. The law of administrative offences is therefore today conceived as a distinctive and elaborate legal regulation which has taken over a number of criminal law institutes. Another significant change is the creation of the general part of substantive and procedural law for administrative offences of legal persons or natural persons as an entrepreneurs. The new legislation of liability for administrative offences ensures greater legal certainty than the previous one because it is a relatively successful prerequisite for unifying procedural practice which will no longer depend on overcoming gaps in law through analogy or case law. However only after some time it will be possible to trace the decision-making practice of administrative authorities and courts in the manner, in which the new legislation is adopted in practice, or what difficulties or interpretative ambiguities it brings.