

Analýza vybraných údajů získaných z přehledu přestupků (2018-2020)

OBSAH

1. Úvod	2
2. Počet zákonů upravujících skutkové podstaty přestupků	4
3. Počet skutkových podstat	6
4. Údaje týkající se postupu před zahájením řízení	8
5. Zahájení řízení	11
6. Ukončení řízení	14
7. Správní tresty	16
a) Napomenutí	16
b) Pokuta.....	16
c) Propadnutí věci nebo náhradní hodnoty	19
d) Zákaz činnosti.....	20
e) Zveřejnění rozhodnutí o přestupku	20
8. Ochranná opatření	21
a) Omezující opatření	21
b) Zabránění věci nebo náhradní hodnoty	21
9. Odklony a další instituty	22
10. Odvolací řízení	22
11. Závěr	24
a) Další osud přehledu přestupků	24
b) Význam údajů pro reformu zvláštní části přestupkového práva.....	24
c) Další postup reformy zvláštní části přestupkového práva	31

Zpracovalo: Ministerstvo vnitra

červen 2023

1. ÚVOD

Ministerstvo vnitra v rámci koordinační úlohy v oblasti správního trestání provádí reformu přestupkového práva. První fáze reformy byla zaměřena na obecnou část přestupkového práva. Jejím cílem bylo přijetí nové právní úpravy, která by dopadala nejen na přestupky fyzických osob (jako zákon o přestupcích z roku 1990), ale též na tehdejší správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, které obecnou úpravu postrádaly. Po opakovaných pokusech o přijetí nové obecné úpravy, z nichž první se objevily v roce 2002, došlo k přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹. Spolu s ním byl přijat o některých přestupcích² a doprovodný změnový zákon³. Všechny tyto zákony nabyly účinnosti 1. července 2017, a představovaly tak vyústění první fáze reformy přestupkového práva.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsahoval § 110, který upravoval povinnost zpracovávat přehled přestupků. Cílem této úpravy bylo získat výchozí údaje pro další fázi reformy přestupkového práva, zaměřenou na tzv. zvláštní část, tj. na právní úpravu jednotlivých skutkových podstat přestupků v zákonech upravujících výkon veřejné správy. Do té doby totiž ucelený přehled o využívání jednotlivých skutkových podstat přestupků nebyl k dispozici.

Přehled přestupků navázal na tzv. výkaz přestupků, který zpracovávalo Ministerstvo vnitra každoročně na základě údajů poskytnutých orgány místní správy podle předchozího zákona o přestupcích.⁴ Ve srovnání s výkazem přestupků se přehled přestupků rozšířil na všechny správní orgány, a zahrnoval tak údaje v zásadě o všech přestupcích projednaných v daném roce.⁵

Přehled přestupků byl svým rozsahem unikátním projektem, jehož cílem bylo poskytnout ucelený pohled na oblast přestupkového práva, tedy na aplikaci skutkových podstat přestupků napříč veřejnou správou. Ministerstvo vnitra koordinovalo zpracovávání přehledu přestupků tak, aby údaje získané od jednotlivých orgánů byly vzájemně srovnatelné. Za tímto účelem zveřejnilo metodickou pomůcku k přehledu přestupků.⁶ Znalost metodické pomůcky má význam též pro hodnocení získaných údajů.

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

² Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

³ 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.

⁴ § 84 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. června 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“).

⁵ Při zpracovávání přehledu přestupků nebyly sledovány údaje o jednáních, která mají znaky přestupků, kterých se dopustily osoby, na které se zákon č. 250/2016 Sb. nevztahuje. Tato jednání se projednávají podle jiných zákonů (blíže viz § 4 zákona č. 250/2016 Sb.).

⁶ Metodická pomůcka je zveřejněna na internetových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz/prestupky.aspx>.

Přehled přestupků byl poprvé zpracován za rok 2018, následovalo zpracování přehledu přestupků v letech 2019 a 2020, které umožňuje meziroční srovnání a posiluje tak vypovídací hodnotu získaných údajů.

Zpracované přehledy přestupků zachycují údaje o úkonech provedených v letech 2018 až 2020. S ohledem na skutečnost, že přestupky jsou často projednávány v časovém období, které přesahuje rámec jednoho kalendářního roku, mohou být údaje o různých úkonech ve vztahu k určitému přestupku vykázány v přehledu přestupků za různé roky (např. řízení o přestupku zahájené v roce 2018 mohlo být ukončeno až v roce 2019, a proto se údaj o zahájení řízení vykázal již v přehledu přestupků za rok 2018, zatímco údaje vztahující se k rozhodnutí, které nabylo právní moci v roce 2019, se promítly v přehledu přestupků za rok 2019).

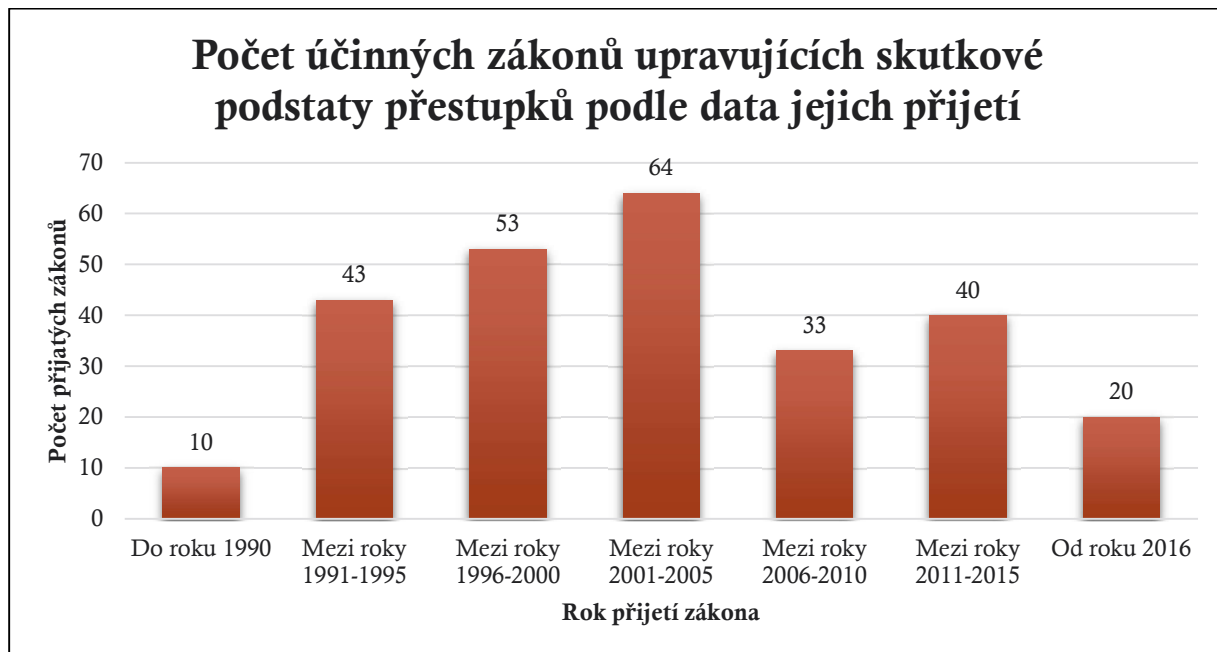
Při interpretaci získaných údajů je třeba brát rovněž v úvahu skutečnost, že řada přestupků je projednávána ve společném řízení. Údaje k těmto přestupkům jsou vykazovány zvlášť ke každé skutkové podstatě, s výjimkou údajů o správním trestu, který se vyazuje pouze ke skutkové podstatě nejzávažnějšího přestupku.

Cílem tohoto materiálu je shrnout a vyhodnotit údaje z jednotlivých dílčích přehledů, které zveřejnily ministerstva a ostatní ústřední správní úřady na svých internetových stránkách.

Získané údaje využijí ministerstva a ústřední správní úřady při hodnocení právní úpravy přestupků v jednotlivých zákonech spadajících do jejich působnosti a při přípravě jejích změn.

2. POČET ZÁKONŮ UPRAVUJÍCÍCH SKUTKOVÉ PODSTATY PŘESTUPKŮ

V roce 2018 obsahoval právní řád **263 zákonů** upravujících alespoň jednu skutkovou podstatu přestupku.



V roce 2019 byl přijat zákon o zpracování osobních údajů⁷ (současně s ním byl zrušen zákon o ochraně osobních údajů⁸) a dále zákon o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech⁹ a zákon o soudních tlumočnících a soudních překladatelích¹⁰ (ty však nabyly účinnosti až 1. ledna 2021 a k témuž dni byl zrušen předchozí zákon o znalcích a tlumočnících¹¹). V roce 2020 byl pak přijat nový zákon o odpadech¹² a zákon o výrobcích s ukončenou životností¹³ (oba nabyly účinnosti až 1. ledna 2021 a k témuž dni byl zrušen předchozí zákon o odpadech¹⁴). V dalším textu nejsou tyto zákony promítnuty, neboť ve sledovaném období (2018-2020) podle nich nemohly být projednávány žádné přestupky. Zohledněny nejsou ani později přijaté zákony (tj. zákony přijaté v průběhu roku 2021 či 2022).

⁷ Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

⁸ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech.

¹⁰ Zákon č. 354/2019 Sb., o soudních tlumočnících a soudních překladatelích.

¹¹ Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

¹³ Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

¹⁴ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Skutkové podstaty přestupků jsou upraveny jak ve starších zákonech¹⁵, tak v zákonech nově přijímaných. Tuto skutečnost zachycuje následující graf, který zobrazuje, v jakém roce byly přijímány dosud účinné zákony obsahující skutkové podstaty přestupků (graf nezahrnuje novely již přijatých zákonů). Právní úprava přestupků podléhá kontinuálním změnám, což je dáno nejen přijímáním zcela nových zákonů, nýbrž též novelizacemi již schválených zákonů.

Na následujícím grafu je znázorněno přibližné rozdělení zákonů mezi jednotlivé gestory. Lze konstatovat, že s výjimkou Ministerstva zahraničních věcí jsou skutkové podstaty přestupků obsaženy v zákonech všech ministerstev. Kategorie „ostatní“ zahrnuje ostatní ústřední správní úřady, do jejichž gesce spadají jednotlivé zákony. Jde zejména o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví atd. Do této kategorie jsou zahrnuty i zákony, které upravují příslušnost České národní banky, která však zpracovávala přehled přestupků nikoliv podle zákona č. 250/2016 Sb., ale podle speciální úpravy v zákoně o České národní bance.¹⁶



¹⁵ Většina zákonů upravujících skutkové podstaty přestupků byla novelizována zákonem 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.

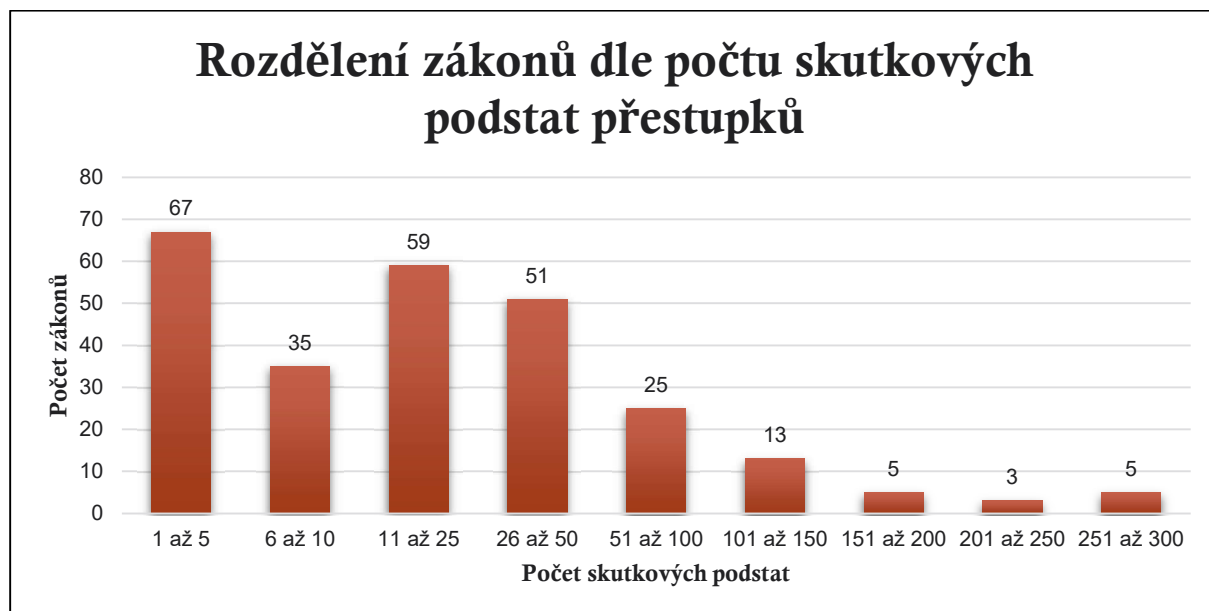
¹⁶ Viz § 45d odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České národní bance“). Údaje za roky 2018 až 2020 jsou obsaženy ve Zprávách o výkonu dohledu nad finančním trhem za dané roky – ty jsou dostupné na internetových stránkách: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/souhrnne-informace-fin-trhy/zpravy-o-vykonu-dohledu-nad-financnim-trhem/>.

Participaci orgánů územních samosprávných celků, konkrétně obecních a krajských úřadů, předpokládá celkem 101 zákonů. Podrobnější rozdělení zachycuje následující tabulka (pozn.: v některých zákonech je upravena příslušnost jak obecního, tak krajského úřadu, a proto je součet hodnot uvedených v tabulce vyšší než celkový počet zákonů upravujících příslušnost obecních a krajských úřadů).

	Obec	Obec s pověřeným obecním úřadem	Obec s rozšířenou působností	Kraj
Počet zákonů upravujících příslušnost k řízení o přestupku	12	2	70	40

3. POČET SKUTKOVÝCH PODSTAT

Podle analýzy posledních údajů je v právním řádu České republiky upraveno **více než 9 000 skutkových podstat přestupků**¹⁷ (na konci roku 2020 přibližně 9 500 skutkových podstat, od konce roku 2018 přibylo přibližně 300 skutkových podstat). **Na každý zákon upravující přestupky tak připadá v průměru 36 skutkových podstat.** Následující graf zobrazuje rozdělení zákonů do jednotlivých skupin podle počtu skutkových podstat přestupků.



¹⁷ Za samostatnou skutkovou podstatu přestupku se pro účely tohoto materiálu považuje každé samostatné ustanovení upravující typové znaky konkrétního přestupku (každý samostatný paragraf, odstavec, písmeno, bod se započítává jako samostatná skutková podstata). Například v § 7 odst. 1 zákona o některých přestupcích je upraveno 6 skutkových podstat [písm. a) a b) představují 2 samostatné skutkové podstaty a v písm. c) jsou upraveny 4 skutkové podstaty v jednotlivých bodech].

Z uvedených údajů vyplývá, že více než 4/5 zákonů (81 %) obsahují do 50 skutkových podstat přestupků. V 39 % z celkového počtu zákonů je upraveno méně než 10 skutkových podstat přestupků. Pouze 25 zákonů (9,5 % z celkového počtu zákonů) upravuje více než 100 skutkových podstat přestupků, nicméně je v nich obsažena téměř polovina všech skutkových podstat přestupků (46,5 %). **Zákony s nejvyšším počtem skutkových podstat zachycuje následující tabulka.**

Zákon	Počet skutkových podstat v roce 2020	Počet (procento) nevyužitých skutkových podstat v roce 2020
Zákon o podnikání na kapitálovém trhu ¹⁸	298	_19
Zákon o léčivech ²⁰	279	259 (92,8 %)
Zákon o ochraně veřejného zdraví ²¹	267	135 (50,6 %)
Energetický zákon ²²	254	214 (84,3 %)
Zákon o investičních společnostech a investičních fondech ²³	252	_24
Zákon o zbraních ²⁵	241	181 (75 %)
Plemenářský zákon ²⁶	204	160 (78,4 %)
Zákon o inspekci práce ²⁷	201	135 (67,2 %)
Zákon o elektronických komunikacích ²⁸	200	166 (83 %)

¹⁸ Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Přestupky podle tohoto zákona projednává Česká národní banka, která zpracovávala přehled přestupků v členění podle právních předpisů, nikoliv podle skutkových podstat (§ 45d odst. 2 zákona o České národní bance).

²⁰ Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

²² Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³ Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů („zákon o investičních společnostech a investičních fondech“).

²⁴ Přestupky podle tohoto zákona projednává Česká národní banka, která zpracovávala přehled přestupků v členění podle právních předpisů, nikoliv podle skutkových podstat (§ 45d odst. 2 zákona o České národní bance).

²⁵ Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V letech 2018 až 2020 bylo každoročně využito 2 200 až 2 500 skutkových podstat, což představuje zhruba 25-30 % z celkového počtu skutkových podstat upravených v právním řádu v daném roce. Některé skutkové podstaty mohou být z povahy věci naplněny jen v určitém období, například přestupky ve volebních zákonech lze spáchat v souvislosti s probíhajícími volbami (volební kampaní), přestupky upravené v krizovém zákoně lze spáchat v době krizových stavů apod.

Z přehledu přestupků vyplývá, že **některé skutkové podstaty jsou využívány stabilně** (např. jde o přestupky v dopravě nebo přestupky proti majetku, veřejnému pořádku a občanskému soužití podle zákona o některých přestupcích), **většina skutkových podstat však není využívána vůbec nebo je využívána jen ojediněle.** To samo o sobě nemusí být důvodem pro závěr, že je jejich existence nedůvodná (k tomu blíže závěrečná část analýzy), získané údaje však mohou být podnětem pro gestora právní úpravy pro provedení hlubší analýzy.

Následující tabulka zachycuje přibližný **počet skutkových podstat, k jejichž projednání jsou příslušné obecní a krajské úřady.**

	Obec	Obec s pověřeným obecním úřadem	Obec s rozšířenou působností	Kraj
Počet skutkových podstat přestupků	245	6	1361	648

4. ÚDAJE TÝKAJÍCÍ SE POSTUPU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ

Správní orgány obdržely ve sledovaném období každoročně v průměru více než **2,2 mil. podnětů k zahájení řízení o přestupku**,²⁹ z toho více než 84 % podnětů se týkalo zákona o silničním provozu³⁰. Počet obdržených podnětů má v případě zákona o silničním provozu stoupající tendenci, která se nezastavila ani v atypickém roce 2020 ovlivněném omezeními pohybu, která vyplývala z opatření vydaných v souvislosti s pandemickou situací. Následující tabulka zachycuje celkový počet podnětů obdržených v jednotlivých letech a 5 zákonů s nejvyšším počtem vykázaných podnětů k zahájení řízení o přestupku.

²⁹ Podněty k zahájení řízení o přestupku může správní orgán obdržet od jiných orgánů veřejné moci (§ 73 a 74 zákona č. 250/2016 Sb.) nebo od fyzických a právnických osob (v režimu § 42 správního řádu). Ve statistice podnětů nejsou zahrnuty případy zjištěné z vlastní činnosti.

³⁰ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

Počet podnětů	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
Celkem	2 062 377	2 263 674	2 399 087
Zákon o silničním provozu	1 655 345	1 893 153	2 085 606
Zákon o některých přestupcích	200 073	184 873	169 708
Zákon o občanských průkazech ³¹	44 883	33 108	24 779
Zákon o pobytu cizinců ³²	33 909	24 895	15 900
Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ³³	21 107	25 568	15 334

Z hlediska konkrétních skutkových podstat se nejčastěji oznamoval

- podle zákona o silničním provozu **přestupek provozovatele vozidla (§ 125f odst. 1 zákona o silničním provozu), přestupek překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci [§ 125c odst. 1 písm. f) body 3 a 4 zákona o silničním provozu] a přestupek spočívající v porušení nebo nesplnění jiných povinností při provozu na pozemních komunikacích [§ 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu]**
- podle zákona o některých přestupcích **přestupek narušení občanského soužití jiným hrubým jednáním [§ 7 odst. 1 písm. c) bod 4 zákona o některých přestupcích]**
- podle zákona o občanských průkazech **přestupek spočívající v porušení povinnosti chránit občanský průkaz před ztrátou, odcizením, poškozením, zničením nebo zneužitím [§ 16 odst. 1 písm. b) zákona o občanských průkazech].**

Naproti tomu správní orgány neobdržely **v roce 2018 žádný podnět k více než 90 zákonům** upravujícím skutkové podstaty přestupků, **v roce 2019 se jednalo o více než 75 zákonů a v roce 2020 o přibližně 90 zákonů**, u nichž nebyl zaznamenán žádný podnět k zahájení řízení.

³¹ Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o občanských průkazech“).

³² Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

³³ Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“).

V případě, že není možné zahájit řízení o přestupku vůči konkrétní osobě, ať už z důvodu, že tato osoba není známa, nebo zahájení řízení brání nějaká překážka, správní orgán věc odloží. Správní orgány **odložily věc zhruba v 1 mil. případů v letech 2018 a 2019 a zhruba v 900 000 případů v roce 2020**. Je však třeba přihlížet k tomu, že téměř 900 000 odložených věcí v letech 2018 a 2019 a více než 800 000 případů v roce 2020 se týkalo **zákona o silničním provozu**, který upravuje zvláštní způsob odložení věci v případě, kdy provozovatel vozidla na výzvu správního orgánu uhradí určenou částku. Jde o specifický důvod odložení věci, který se poněkud vymyká obecné úpravě a tomu, jak je odložení věci zpravidla chápáno. Další zákony s nejvyšším počtem odložení až na výjimky odpovídají zákonům s nejvyšším počtem obdržených podnětů k zahájení řízení.

Počet odložených věcí	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
Zákon o silničním provozu	884 937	895 932	816 537
Zákon o některých přestupcích	71 240	77 067	68 362
Zákon o přestupcích	4 433	130	15
Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích	2 898	3 810	2 501
Zákon o cestovních dokladech ³⁴	2 249	2 176	1 411

Z meziročního srovnání vyplývá, že k významným změnám jak v počtu podnětů, tak v počtu odložených věcí došlo u **zákona o střetu zájmů**.³⁵ V roce 2018 obdržely správní orgány 5 843 podnětů a odložily 929 případů, v roce 2019 obdržely 14 074 podnětů a odložily 6593 případů a v roce 2020 obdržely 1609 podnětů a odložily 1411 případů. Většina podnětů se týkala skutkové podstaty přestupku podle § 23 odst. 1 písm. f), kterého se dopustí veřejný funkcionář s výjimkou veřejného funkcionáře uvedeného v § 2 odst. 2 písm. f) nebo g) tím, že neučiní oznámení ve lhůtě podle § 12 odst. 1, 2 nebo 3.³⁶

³⁴ Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cestovních dokladech“).

³⁵ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o střetu zájmů“).

³⁶ Další vývoj ve vztahu k této skutkové podstatě bude přitom ovlivněn nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (č. 149/2020 Sb.) a navazující judikaturou. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, se uvádí, že závěr Ústavního soudu o protiústavnosti úpravy zpřístupňování oznámení v centrálním registru oznámení v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 38/17, brání tomu, aby správní orgány sankcionovaly

Za zmínku pak stojí, že v případě **zákona o pobytu cizinců** v roce 2018 došlo přes vysoký počet obdržených podnětů k odložení věci pouze v jednotkách případů. Obdobný poměr byl zaznamenán v roce 2019 a 2020. Důvodem může být skutečnost, že v případě konkrétních zákonů na určitých úsecích státní správy je s ohledem na povahu spáchaných přestupků jednodušší zjistit podezřelou osobu, vůči níž lze následně zahájit řízení. Tomu napovídá též skutečnost, že téměř všechny přestupky byly vyřízeny příkazem na místě.

Specifický případ představuje **zákon o přestupcích**, který byl zrušen k 1. červenci 2017, nicméně správní orgány v roce 2018 obdržely stále více než 4 700 podnětů k zahájení řízení podle tohoto zákona. To není vyloučeno, neboť při posuzování odpovědnosti za přestupek se zásadně vychází z právní úpravy účinné v době jeho spáchání. Jak však ukazují získané statistiky, většina obdržených podnětů k tomuto zákonu byla odkládána. Lze soudit, že šlo o případy, kdy jsou přestupky již promlčené, nebo z podnětu k zahájení řízení nevyplývá důvodné podezření ze spáchání přestupku. V roce 2019 činil počet podnětů již jen 266 a správní orgány odložily 130 případů a v roce 2020 obdržely správní orgány pouze 39 podnětů a odložily 15 případů. Z toho vyplývá, že agenda spojená se zrušeným zákonem o přestupcích podle očekávání postupně odpadá.

5. ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

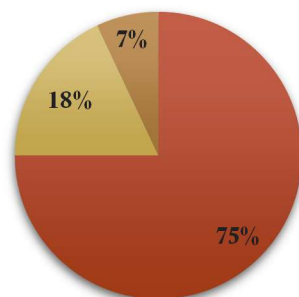
Přehled přestupků rozlišuje případy, kdy je řízení zahájeno oznámením o zahájení řízení, vydáním příkazu jako prvního úkonu řízení nebo podpisem příkazového bloku (vydáním příkazu na místě). Následující tabulka zachycuje přibližné počty jednotlivých způsobů zahájení řízení.

Rok	Oznámení o zahájení řízení	Příkaz	Příkaz na místě
2018	149 382	265 895	1 333 391
2019	115 826	286 503	1 300 439
2020	76 045	308 929	1 024 376

Z agregovaných údajů i z údajů vztahujících se k jednotlivým zákonům vyplývá, že správní orgány v hojné míře využívají zkrácené formy řízení, případně se o to alespoň snaží. Přibližný poměr mezi jednotlivými způsoby zahájení řízení zachycuje následující graf.

porušení povinnosti podat oznámení podle § 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a to i v době před nabytím vykonatelnosti tohoto nálezu.

Způsoby zahájení řízení o přestupku



■ Příkaz na místě ■ Příkaz ■ Oznámení o zahájení řízení

Preference zkrácených řízení však neplatí absolutně. Například podle **puncovního zákona**³⁷ bývá řízení zahajováno v nižších stovkách případů, **zkrácená řízení však podle vykázaných údajů využívána nejsou**. Zvláštní zákon může možnost využití zkrácených řízení zcela vyloučit.

Příklady vybraných zákonů s nejvyššími počty zahajovaných řízení jsou zachyceny v následující tabulce.

Zákon	Rok	Počet zahájených řízení o přestupku		
		Oznámení o zahájení řízení	Příkaz	Příkaz na místě
Zákon o silničním provozu	2018	75 643	153 485	1 075 389
	2019	26 401	182 630	1 042 886
	2020	31 917	205 957	820 049
Zákon o některých přestupcích	2018	38 888	33 580	78 342
	2019	29 752	28 455	50 213
	2020	22 150	30 480	39 501
Zákon o silniční dopravě ³⁸	2018	4 471	2 877	6 937
	2019	3 045	2 705	6 450
	2020	2 285	2 035	4 473

³⁷ Zákon č. 539/1992 Sb., o puncovnictví a zkoušení drahých kovů (puncovní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“)

Zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích	2018	1 400	12 132	824
	2019	1 197	13 545	1 285
	2020	1 007	8 971	676
Zákon o potravinách a tabákových výrobcích ³⁹	2018	920	6 992	169
	2019	891	8 226	112
	2020	863	9 981	76

Řízení o přestupku je zahajováno **vždy z moci úřední**. V několika málo případech je však k zahájení řízení třeba souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku. Nejtypičtějším příkladem je skutková podstata přestupku **ublížení na cti** podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. Údaje k této skutkové podstatě zachycuje následující tabulka.

Rok	Počet zahájených řízení [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích]	Počet odložených věcí [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích]
2018	5 865	16 250
2019	4 318	15 915
2020	3 392	13 481

Z přehledu přestupků však nevyplývá, kolik případů bylo odloženo z důvodu, že nebyl udělen souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku. Častým důvodem pro odložení v těchto případech může být, že skutek není přestupkem (z důvodu nenaplnění materiálního znaku).

U ostatních skutkových podstat přestupků, u nichž zákon stanoví, že je třeba souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením a pokračováním v řízení, je souhlas vyžadován pouze tehdy, pokud je **přestupek spáchán mezi osobami blízkými**, a proto ze souhrnných údajů nelze učinit závěry, jak velká část řízení byla zahajována se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Správní orgán může zahájit řízení jak na základě obdrženého podnětu k zahájení řízení o přestupku (ve formě oznámení o přestupku), tak na základě podnětu zjištěného z vlastní činnosti. Posledně uvedené je obvyklé při **odhalování přestupků při kontrole**. Z tohoto důvodu lze zřejmě u některých zákonů vysledovat vysoký počet zahájených řízení, ačkoliv správní orgán obdržel pouze malý počet podnětů k zahájení řízení o přestupku. Příklady jsou uvedeny v následující tabulce.

³⁹ Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon	Rok	Počet podnětů k zahájení řízení	Počet zahájených řízení
Zákon o evidenci tržeb ⁴⁰	2018	4	10 614
	2019	72	11 685
	2020	6	2 490
Zákon o ochraně veřejného zdraví	2018	813	13 500
	2019	195	12 515
	2020	9 454	24 643

V konkrétním případě může výrazný nepoměr mezi jednotlivými údaji signalizovat problém v právní úpravě nebo v činnosti přestupkových orgánů. Takové hodnocení je však třeba provádět individuálně ve vztahu ke každé skutkové podstatě. Například v případě uváděného zákona o ochraně veřejného zdraví došlo v roce 2020 k výraznému nárůstu obdržených podnětů i zahájených řízení, což bylo ale zřejmě způsobeno řešením přestupků spočívajících v porušování mimořádných opatření nařizovaných v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2.

6. UKONČENÍ ŘÍZENÍ

Řízení o přestupku může být ukončeno v zásadě dvěma způsoby, a to buď vydáním rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, nebo zastavením řízení. **U většiny sledovaných zákonů nebylo během jednoho roku zastaveno více než 500 řízení.** Následující tabulka zachycuje zákony, u nichž byl vykázán nejvyšší počet zastavených řízení (většinou se jedná o zákony, u nichž je rovněž vykázán nejvyšší počet zahájených řízení). Přehled přestupků není strukturován natolik podrobně, aby bylo možné sledovat jednotlivé zastavovací důvody.

Zákon	Počet zastavených řízení		
	2018	2019	2020
Zákon o některých přestupcích	15 789	15 622	9 867
Zákon o silničním provozu	5 745	6 218	16 298
Zákon o přestupcích	2 630	226	10
Zákon o střetu zájmů	239	1 193	567
Zákon o ochraně spotřebitele ⁴¹	48	686	18

⁴⁰ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů.

Následující tabulka zachycuje **poměr mezi počtem zahájených řízení** (klasickým oznámením o zahájení řízení) **a počtem zastavených řízení**. Jde však pouze o orientační odhad, neboť počet zastavených řízení v roce 2018 se může týkat i řízení zahájených v roce 2017 a podobně údaj o zahájených řízeních v roce 2018 zahrnuje i dosud neskončená řízení. Obdobně je třeba přihlížet k tomu, že řízení lze zahájit vydáním příkazu jako prvního úkonu v řízení, přičemž po podání odporu řízení pokračuje.⁴² Přehled přestupků sice sleduje počet příkazů vydaných jako první úkon v řízení, nikoliv však již počet podaných odporů, a proto nelze odhadnout, kolik řízení následně pokračovalo a skončilo vydáním rozhodnutí nebo zastavením řízení. Důvodem pro zvýšený podíl zastavených řízení v roce 2020 pak byl patrně celkový pokles zahajovaných řízení o přestupcích, způsobený alespoň částečně nařizovanými krizovými a mimořádnými opatřeními, a naopak zvýšený počet zastavovaných řízení podle zákona o ochraně veřejného zdraví (mimo jiné v důsledku rušení mimořádných opatření správními soudy).

Rok	Počet zahájených řízení	Počet zastavených řízení	Podíl zastavených řízení
2018	149 382	27 177	18,19 %
2019	115 826	26 398	22,79 %
2020	76 045	32 587	42,85 %

Z hlediska struktury pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku platí, co bylo uvedeno v předchozí části týkající se zahájení řízení. **Správní orgány preferují zkrácená řízení a zjednodušené formy rozhodnutí.** Počet jednotlivých typů rozhodnutí, která nabyly právní moci ve sledovaných letech, je zachycen v následující tabulce.

Počet pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku			
Rok	Rozhodnutí	Příkaz	Příkaz na místě
2018	58 817	302 653	1 425 991
2019	50 053	284 382	1 395 000
2020	52 517	324 492	1 082 207

⁴¹ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“).

⁴² To však platí pouze tehdy, pokud není možnost rozhodování příkazem zvláštním zákonem vyloučena. Například podle § 23 odst. 5 zákona o střetu zájmů platí, že přestupky podle odstavců 1 a 2 nelze projednat v příkazním řízení.

7. SPRÁVNÍ TRESTY

A) NAPOMENUTÍ

Napomenutí představuje nejmírnější správní trest, a proto je v praxi ukládáno za nejméně závažné přestupky. Napomenutí lze na základě obecné úpravy uložit za jakýkoliv přestupek, pokud zvláštní zákon výslovně uložení tohoto správního trestu nevyloučí (u vybraných přestupků vylučuje uložení tohoto správního trestu například zákon o silničním provozu nebo zákon o střetu zájmů). **V letech 2018 až 2020 bylo napomenutí uloženo každoročně v průměru v 55 300 případech.** Následující tabulka obsahuje přehled zákonů, na jejichž základě je napomenutí ukládáno nejčastěji.

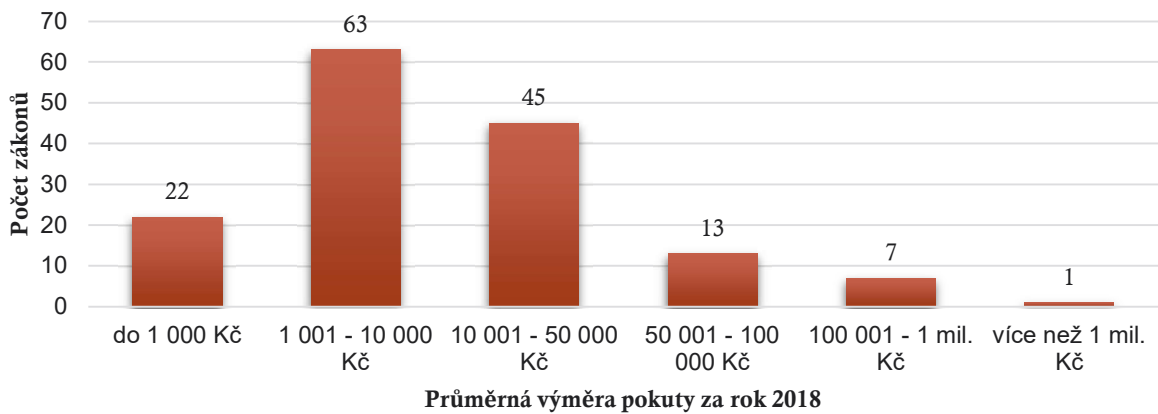
Zákon	Počet uložených napomenutí		
	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
Celkem	69 337	47 524	49 036
Zákon o občanských průkazech	24 005	7 532	8 368
Zákon o silničním provozu	17 571	21 399	25 745
Zákon o některých přestupcích	13 429	9 427	6 445
Zákon o cestovních dokladech	6 502	3 634	1 560
Zákon na ochranu zvířat proti týrání ⁴³	1 383	716	493

B) POKUTA

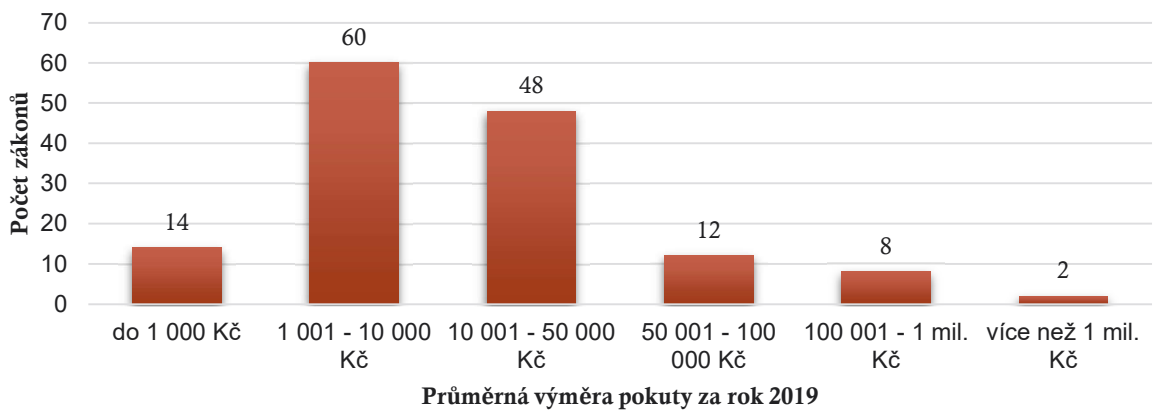
Pokuta je nejrozšířenějším správním trestem, který lze uložit za každý přestupek podle jakéhokoliv zákona upravujícího skutkové podstaty přestupků. **Průměrná výměra pokuty se v letech 2018 až 2020 pohybovala mezi 1 500 až 2 000 Kč.** Účelnější je nicméně zkoumat průměrnou výši pokut u jednotlivých zákonů (případně u konkrétních skutkových podstat). Průměrná výměra pokuty se totiž zásadně liší při porovnání jednotlivých zákonů, což zachycuje následující graf. V tomto grafu jsou zahrnuty pouze údaje ve vztahu k zákonům, podle kterých byla v daném roce uložena pokuta.

⁴³ Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

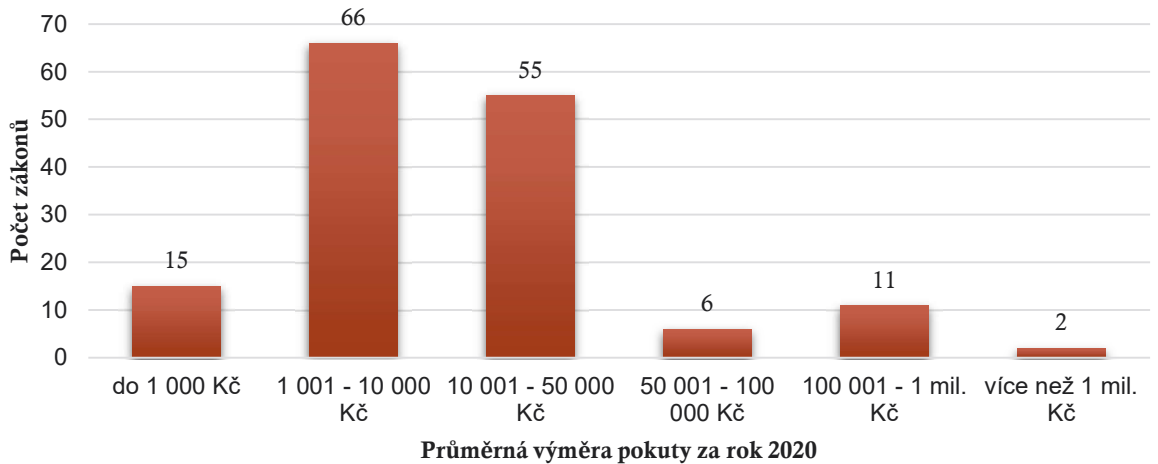
Rozdělení zákonů podle průměrné výměry pokut (2018)



Rozdělení zákonů podle průměrné výměry pokut (2019)



Rozdělení zákonů podle průměrné výměry pokut (2020)



Správní orgány uložily pokuty v celkové výši přesahující 2,8 mld. Kč v roce 2018, v letech 2019 a 2020 pak v celkové výši přibližně 3,5 mld. Kč. Následující tabulky zachycují zákony s nejnižšími a nejvyššími průměrnými výměrami pokut v období 2018 až 2020.

Zákon s nejnižší průměrnou výměrou pokuty	Počet pokut ve sledovaném období	Průměrná výměra pokuty ve sledovaném období
Zákon o cestovních dokladech	10 703	209 Kč
Zákon o občanských průkazech	74 980	331 Kč
Zákon o dráhách ⁴⁴	7 657	529 Kč
Zákon o silničním provozu	4 502 051	935 Kč

Zákon s nejvyšší průměrnou výší pokuty	Počet pokut ve sledovaném období	Průměrná výměra pokuty ve sledovaném období
Zákon o významné tržní síle ⁴⁵	7	35 794 000
Zákon o ochraně hospodářské soutěže ⁴⁶	90	7 960 489
Zákon o některých službách informační společnosti ⁴⁷	120	173 989
Zákon o zadávání veřejných zakázek ⁴⁸	226	95 454
Insolvenční zákon ⁴⁹	19	81 052

Výše uvedené údaje nezahrnují údaje týkající se zákonů upravující přestupky **projednávané Českou národní bankou**. Tyto údaje jsou shrnuty v následující tabulce.

⁴⁴ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Rok	Počet pravomocných rozhodnutí	Celková výměra uložených pokut	Průměrná výměra pokuty
2018	94	22 315 000	237 394 Kč
2019	117	35 070 000	299 744 Kč
2020	110	61 575 000	559 773 Kč

C) PROPADNUTÍ VĚCI NEBO NÁHRADNÍ HODNOTY

Propadnutí věci nebo náhradní hodnoty (dále jen „propadnutí věci“) představuje další **druh univerzálního správního trestu, který lze uložit za jakýkoli přestupek**. V praxi půjde o případy, kdy pachatel užije danou věc ke spáchání přestupku nebo takovou věc přestupkem získá. S ohledem na specifickou povahu daného správního trestu se správní trest ukládá pravidelně na určitých úsecích státní správy, zatímco na jiných úsecích státní správy není využíván vůbec. Nejčastěji správní orgány ukládaly propadnutí věci podle zákonů uvedených v následující tabulce.

Zákon	Počet uložených propadnutí věci		
	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
Zákon o návykových látkách ⁵⁰	824	827	1639
Zákon o spotřebních daních ⁵¹	270	256	281
Zákon o povinném značení lihu ⁵²	197	94	86
Zákon o některých přestupcích	193	283	214
Zákon o zbraních	122	123	99
Zákon o hazardních hrách	81	32	31
Zákon o rybářství ⁵³	56	28	39

⁵⁰ Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o návykových látkách“).

⁵¹ Zákon 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o spotřebních daních“).

⁵² Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

V ostatních případech se jednalo pouze o jednotky případů, případně nebyl správní trest propadnutí věci uložen vůbec (to se týká zhruba 200 zákonů). **Celkem bylo propadnutí věci uloženo v roce 2018 ve více než 1 800 případech, v roce 2019 ve více než 2 000 případech a v roce 2020 v necelých 2 800 případech.**

D) ZÁKAZ ČINNOSTI

Zákaz činnosti lze uložit **pouze v případě, že zákon takovou možnost výslovně stanoví**. Zákaz činnosti lze uložit zhruba podle 25 zákonů. V praxi je tento správní trest využíván **nejvíce na úseku dopravy**, konkrétně při aplikaci zákona o silničním provozu, zákona o silniční dopravě a zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Při postupu podle ostatních zákonů (např. zákona o rybářství nebo zákona o myslivosti⁵⁴) se naopak jedná převážně o jednotky případů za rok. **Průměrná délka uloženého zákazu činnosti se pohybuje kolem 7 měsíců.**

E) ZVEŘEJNĚNÍ ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku byl do právního řádu zakotven až s nabytím účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., a proto jsou zkušenosti s jeho uplatňováním omezené. Nadto lze tento správní trest uložit **pouze právnické a podnikající fyzické osobě a pouze za přestupky, o nichž to zákon výslovně stanoví**. V současnosti je tato možnost upravena zejména v zákonech na úseku ochrany práv duševního vlastnictví⁵⁵, dále jde o zákon o auditorech⁵⁶, zákon o uvádění dřeva na trh⁵⁷, zákon o silniční dopravě, zákon o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu⁵⁸ či zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti⁵⁹. Počet zákonů, podle nichž lze tento správní trest uložit, se postupně rozšiřuje. Prozatím je však ukládán pouze v jednotkách případů (podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a podle zákona o silniční dopravě).

⁵⁴ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ Zákon č. 226/2013 Sb., o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

8. OCHRANNÁ OPATŘENÍ

A) OMEZUJÍCÍ OPATŘENÍ

Omezující opatření je ochranným opatřením, které může být uloženo pouze za přešupek, u něhož to zákon výslovně stanoví. V současné době jde primárně o vybrané přešupky podle **zákona o některých přešupcích**. Počet uložených omezujících opatření ve sledovaném období zachycuje následující tabulka.

Rok	Počet uložených omezujících opatření
2018	20
2019	60
2020	21

Omezující opatření může spočívat v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce, popřípadě v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování. Přehled přešupků však podrobně nerozlišuje jednotlivé druhy omezujících opatření.

B) ZABRÁNÍ VĚCI NEBO NÁHRADNÍ HODNOTY

Zabrání věci nebo náhradní hodnoty (dále jen „zabrání věci“) je ochranným opatřením, které se ukládá v případech, kdy nelze uložit propadnutí věci, například z důvodu, že pachatel přešupku není jejím vlastníkem, ale přesto je zájem, aby byla věc zabráná. Z podmínek pro ukládání zabrání věci lze proto dovodit, že bude zpravidla ukládáno podle stejných zákonů jako propadnutí věci, což potvrzuje následující tabulka.

Zákon	Počet uložených zabrání věci		
	2018	2019	2020
Zákon o návykových látkách	78	111	128
Zákon o zbraních	33	21	4
Zákon o některých přešupcích	32	33	34
Zákon o spotřebních daních	29	19	10
Zákon o hazardních hrách ⁶⁰	19	37	37

⁶⁰ Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.

9. ODKLONY A DALŠÍ INSTITUTY

Zákon č. 250/2016 Sb. upravuje některé instituty, které mají za cíl v odůvodněných případech zmírnit následky, které právní úprava předpokládá v případě uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku. Konkrétně se jedná o (podmíněné) upuštění od uložení správního trestu a nový institut nesoucí název dohoda o narovnání. Dohodu o narovnání uzavírá pachatel přestupku s poškozeným a následně ji schvaluje správní orgán (součástí takového rozhodnutí je pak výrok o zastavení řízení).

Zmíněné instituty jsou **využívány v celkovém kontextu pouze zřídka, ve většině případů jde o jednotky případů ročně. Při postupu podle zhruba 200 zákonů nebyl zaznamenán žádný případ.**

(Podmíněné) upuštění od uložení správního trestu je ve zvýšené míře (v řádu stovek případů ročně) využíváno při postupu podle zákona o občanských průkazech, zákona o cestovních dokladech, zákona o silničním provozu a zákona o některých přestupcích.

Uplatnění mimořádného snížení výměry pokuty přichází v úvahu pouze u skutkových podstat, u nichž je stanovena spodní hranice pokuty. Nejčastěji je tento institut využíván při postupu podle zákona o silničním provozu, méně pak podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla⁶¹ či zákona o silniční dopravě.

Dohoda o narovnání je využívána dosud spíše ojediněle, a to podle zákona o některých přestupcích nebo zákona o silničním provozu.

10. ODVOLACÍ ŘÍZENÍ

Přehled přestupků sleduje jednak počet podaných odvolání (v případě ústředních správních úřadů je řádným opravným prostředkem rozklad, přičemž údaje týkající se rozkladu jsou sledovány společně s odvoláním), jednak způsoby, jakými bylo o podaných odvoláních rozhodnuto.

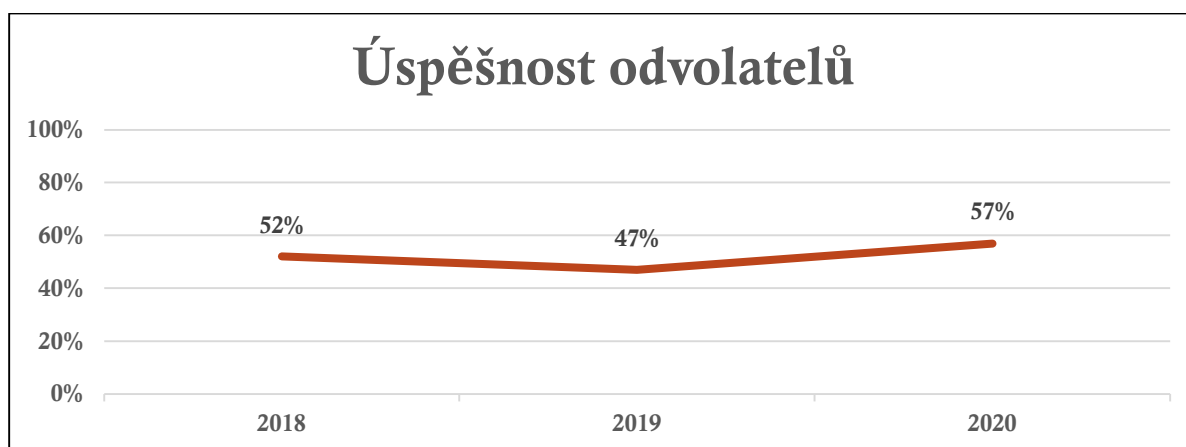
Z agregovaných údajů vyplývá, že vůči prvostupňovému orgánu bylo podáno **odvolání v roce 2018 ve více než 12 000 případech, v letech 2019 a 2020 pak ve více než 10 000 případech.** V přehledu přestupků není evidován počet vydaných prvostupňových rozhodnutí, nicméně pokud bychom jako referenční kritérium zvolili počet rozhodnutí, která v příslušném roce nabyla právní moci (necelých 60 000 případů v roce 2018 a přibližně 50 000 případů letech 2019 a 2020), můžeme učinit **odhad, že odvolání je podáno zhruba v každém pátém případě.** Jde však skutečně pouze o odhad, neboť přehled přestupků sleduje počet úkonů učiněných

⁶¹ Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

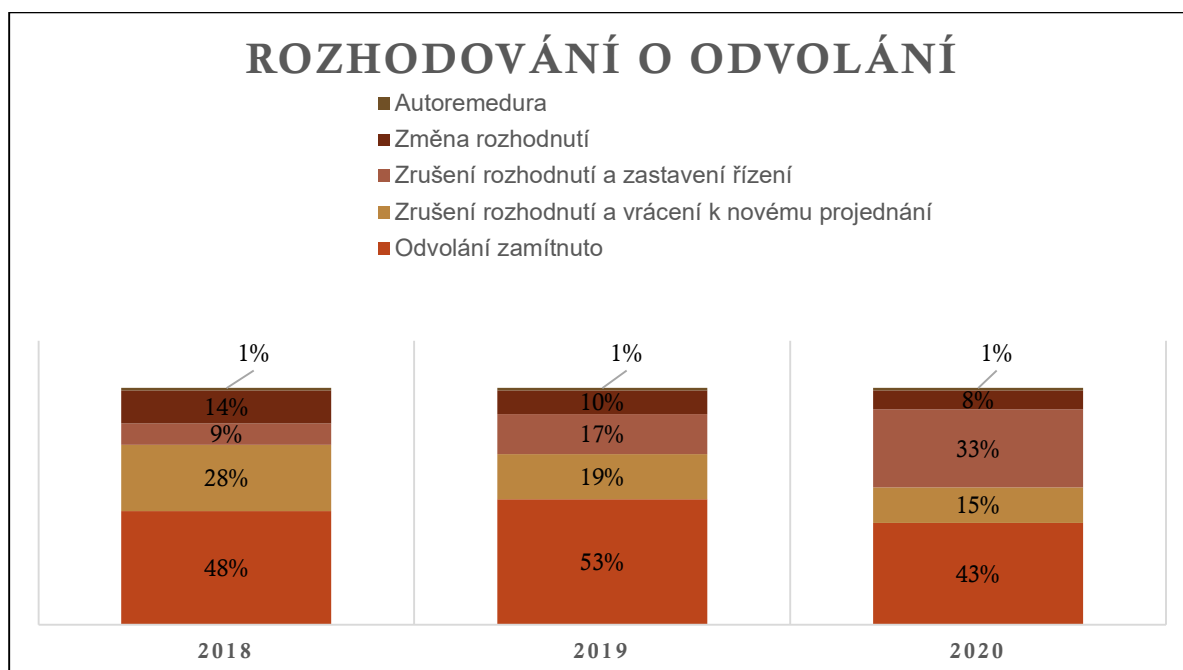
v roce 2018, a proto odvolání vyřízené v roce 2018 se nutně nemusí vztahovat k rozhodnutí, které v roce 2018 nabylo právní moci.

K výše uvedenému je nutno zdůraznit, že údaje se výrazně liší ve vztahu k jednotlivým zákonům. **Nejčastěji jsou napadána rozhodnutí podle zákona o silničním provozu, zákona o některých přestupcích, zákona o silniční dopravě a zákona o ochraně spotřebitele.**

V roce 2018 bylo zamítnuto zhruba 6 500 podaných odvolání, v roce 2019 bylo zamítnuto 4 700 odvolání a v roce 2020 bylo zamítnuto 4 600 odvolání. Srovnáním tohoto údaje s ostatními způsoby rozhodování o odvolání lze získat orientační údaj o úspěšnosti odvolatelů v jednotlivých letech.



Frekvence využívání jednotlivých způsobů rozhodování o podaných odvolání je pak zachycena v následujícím grafu.



11. ZÁVĚR

A) DALŠÍ OSUD PŘEHLEDU PŘESTUPKŮ

Údaje potřebné k reformě zvláštní části přestupkového práva byly získány při zpracovávání přehledu přestupků v letech 2018–2020. Údaje získané za tři po sobě jdoucí roky umožňují meziroční srovnání, a mohou tak být jedním z relevantních podkladů pro případnou revizi právních předpisů upravujících skutkové podstaty přestupků.

Aktuálně sběr a vyhodnocování dat již není potřeba, a proto byla povinnost zpracovávat přehled přestupků zrušena. Dalším důvodem pro zrušení této povinnosti byla vysoká administrativní náročnost. **Ke zrušení povinnosti zpracovávat přehled přestupků došlo zákonem č. 417/2021 Sb.** Poslední přehled přestupků tak byl zpracován za rok 2020.

B) VÝZNAM ÚDAJŮ PRO REFORMU ZVLÁŠTNÍ ČÁSTI PŘESTUPKOVÉHO PRÁVA

Zvláštní části přestupkového práva je vytykána především nekonceptnost, roztržitost a hypertrofie skutkových podstat přestupků. Problémy způsobují též vzájemná neprovázanost skutkových podstat přestupků, nepřiměřené výše správních trestů nebo věcné nedostatky ve formulaci skutkových podstat přestupků.

Další část reformy přestupkového práva by tak měla směřovat v obecné rovině k odstranění zmíněných nedostatků. Výsledkem tohoto úsilí by měla být **přehledná úprava skutkových podstat přestupků založená na jednotných principech**, v níž se bude adresát právní úpravy schopen bez větších problémů orientovat. Snahou bude **postihovat porušení povinností, u nichž to jejich význam skutečně vyžaduje a jejichž splnění nelze vynutit jinými odpovědnostními mechanismy**.

Výchozím metodickým materiálem pro reformu zvláštní části přestupkového práva jsou **Zásady tvorby právní úpravy přestupků, které vláda schválila usnesením ze dne 31. července 2018 č. 498. Reforma zvláštní části přestupkového práva probíhá postupným přizpůsobováním jednotlivých zákonů** východiskům upraveným v tomto materiálu. Ministerstvo vnitra důsledně prosazuje naplňování Zásad tvorby právní úpravy přestupků zejména při posuzování jednotlivých návrhů zákonů v meziresortním připomínkovém řízení.

Ministerstvo vnitra pořádá **přednášky** pro legislativce z ostatních ministerstev a dalších ústředních správních úřadů k aplikaci Zásad tvorby právní úpravy přestupků tak, aby se aplikace tohoto materiálu stala integrální součástí tvorby zákonů a nebyla závislá pouze na aktivitě Ministerstva vnitra v rámci meziresortních připomínkových řízení.

Odstraňování nedostatků zvláštní části přestupkového práva **předpokládá úzkou spolupráci s věcnými gestory** jednotlivých právních úprav a jejich aktivní přístup, neboť zejména odstraňování věcných nedostatků ve skutkových podstatách a posuzování vzájemného vztahu skutkových podstat přestupků na příslušném úseku veřejné správy vyžaduje podrobnou znalost jak příslušné právní úpravy, tak jejího praktického uplatňování.

Při řešení řady problematických okruhů bude možné využít údaje získané z přehledu přestupků. Zmínit lze v této souvislosti zejména následující okruhy otázek:

1. Hypertrofie správně trestní represe

Odborná veřejnost dlouhodobě kritizuje fenomén označovaný jako hypertrofie správně trestní represe⁶², nicméně dosud chyběla podrobnější analýza, která by zmapovala stávající situaci. Přehled přestupků umožnil získat podrobnější informace nejen o celkovém počtu skutkových podstat a jeho postupném růstu, ale též o využívání jednotlivých skutkových podstat.

V této souvislosti je vhodné připomenout, že Ministerstvo vnitra v období zhruba od roku 2002, kdy vláda schválila koncepci reformy správního trestání obsaženou v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání, prosazovalo v oblasti správního trestání dva základní principy. Tím prvním bylo, **aby skutková podstata přestupku byla zpravidla upravena v zákoně, v němž je upravena povinnost**, jejíž porušení skutková podstata trestá. Úvahy o jednotném přestupkovém kodexu, který by zahrnoval všechny skutkové podstaty, se ani ve světle získaných údajů nejeví v kontextu celého právního řádu jako realistické. To je dáno do značné míry komplexností právní regulace vůbec, zvláště pak práva správního, a obecně pak též společenským pokrokem, který přináší další a další otázky, které je třeba z toho či onoho důvodu v právním řádu upravit. To s sebou logicky nese též nárůst zakotvených povinností a v odůvodněných případech též jejich podrobení správně trestnímu postihu.

Druhým prosazovaným principem pak bylo, **aby skutková podstata byla formulována určitě**, tj. aby z ní bylo jasné, jakým jednáním se lze přestupku dopustit (v souladu s principem *nullum crimen sine lege*). Došlo tak především k postupnému nahrazování hromadných neurčitých skutkových podstat přestupků (*přestupku se dopustí ten, kdo nesplní některou z povinností podle tohoto zákona*). Dodržování tohoto principu se rovněž v čase osvědčilo, nicméně v některých případech vedlo k nepřiměřenému zatížení legislativního textu ustanoveními o přestupcích.

⁶² Viz např. PRÁŠKOVÁ, H.: Dochází u nás k hypertrofii trestní represe? In: Chvátalová, I. (ed.): *Současné trendy ve vývoji veřejné správy. Soubor vědeckých statí*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008. 978-80-86855-34-9. s. 134 a násl.

MUSIL, J.: Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*, 2010, č. 1, s. 121-144. ISSN 0323-0619.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8. s. 43-45.

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-221-9 s. 19.

Obecně lze říci, že zmíněný fenomén hypertrofie správně trestního postihu lze vnímat především ve dvou rovinách. **První rovinou je nadměrné množství povinností (vyplývající mimo jiné z početných právních předpisů Evropské unie), jejichž porušení je předmětem správně trestního postihu, druhou rovinou pak představuje množství skutkových podstat přestupků.**

V celkovém kontextu se jako významnější jeví počet povinností podléhajících správně trestnímu postihu, nikoliv počet skutkových podstat přestupků. To lze demonstrovat na modelovém případě – pokud by právní řád upravoval jedinou skutkovou podstatu („*přestupku se dopustí ten, kdo nespíní některou z povinností stanovených zákonem nebo na základě zákona*“), problém hypertrofie správně trestní represe by se tím nevyřešil, neboť správně trestnímu postihu by podléhalo stále stejné (ne-li větší) množství povinností. Naproti tomu, pokud by se snížil počet postihovaných povinností, mohl by se snížit i počet skutkových podstat.

Zásady tvorby právní úpravy přestupků reagují na obě zmíněné roviny. Důsledně totiž vycházejí z principu přestupkového práva jako ultima ratio a upřednostňují jiné odpovědnostní mechanismy, což při řádné aplikaci povede ke snížení počtu povinností podrobených správně trestnímu postihu. V legislativní rovině pak Zásady tvorby právní úpravy přestupků připouštějí různé varianty formulace skutkových podstat přestupků, jejichž vhodnou kombinací lze docílit legislativně úsporného řešení při zachování dostatečné míry určitosti právní úpravy. Předpokladem takového přístupu je však přehledná konstrukce hmotněprávní části zákona. Pokud jsou hmotněprávní povinnosti formulovány jednoznačně, určitě a přehledně, lze ve skutkových podstatách využít hromadnějších odkazů, což ve výsledku povede ke snížení celkového počtu skutkových podstat přestupků. Důraz je tedy třeba klást při tvorbě nových zákonů nejen na formulaci skutkových podstat, ale též na formulaci a uspořádání hmotněprávních povinností.

Jak vyplývá z analýzy provedené v rámci tohoto materiálu (srov. zejména část 4. *Počet skutkových podstat*), z legislativního hlediska je **nadměrné množství skutkových podstat problémem menší části zákonů.** V těchto případech je žádoucí právní úpravu při vhodné příležitosti⁶³ zestručnit (při zachování její určitosti) i v případě, že se ukáže, že správně trestní postih je u většiny skutkových podstat odůvodněný. U nových zákonů by se pak měly důsledně prosazovat Zásady tvorby právní úpravy přestupků tak, aby nepřibývaly další zákony s nadměrným počtem skutkových podstat.

Při posuzování možnosti redukce počtu skutkových podstat přestupků by gestor zákona měl **zohlednit mimo jiné následující hlediska** (blíže jsou rozvedena v Zásadách tvorby právní úpravy přestupků):

⁶³ Pokud jsou skutkové podstaty formulovány v souladu s ostatními obecnými zásadami (zejména s ohledem na právní jistotu, určitost a přehlednost právní úpravy), není závažný důvod, aby byly prováděny rozsáhlejší změny směřující pouze k legislativnímu zestručnění. V takovém případě lze vyčkat na rozsáhlejší novelizaci příslušného zákona nebo na budoucí rekonstrukci.

- **potřebnost správně trestního postihu**, včetně zohlednění požadavků evropského práva,
- **závažnost protiprávního jednání a hrozící správní trest** – čím závažnější důsledky hrozí adresátovi právní úpravy, tím více je třeba klást důraz na určitost skutkové podstaty,
- **četnost protiprávního jednání** – na základě údajů získaných z přehledu přestupků by měl gestor příslušné úpravy vyhodnotit, zda nejsou některé skutkové podstaty upraveny nadbytečně⁶⁴ (to platí zejména v případech, kdy adresátovi právní normy hrozí i jiné právní následky za její porušení nebo jde o méně závažné protiprávní jednání),
- **úprava hmotněprávní části zákona** – pokud jsou hmotněprávní povinnosti formulovány jednoznačně, určitě a přehledně, lze na ně navázat stručnou úpravou skutkových podstat přestupků,
- **celková přehlednost právní úpravy** – velké množství skutkových podstat může být kontraproduktivní z hlediska přehlednosti právní úpravy a může vést naopak ke snížení právní jistoty.

Ministerstvo vnitra se pokusilo uvedené principy promítnout například do návrhu nové zbraňové legislativy. Zatímco stávající zákon o zbraních obsahuje 241 skutkových podstat, návrh nového zákona o zbraních a střelivu předložený vládě obsahuje 9 skutkových podstat, společně s ním byl předložen návrh zákona o municích obsahující 15 skutkových podstat přestupků.⁶⁵

2. Správní tresty a ochranná opatření

Právní úpravě přestupků je dlouhodobě vytýkána nekonceptčnost v oblasti správních trestů. Ty jsou ze strany předkladatelů stanovovány mnohdy nahodile bez hlubší analýzy. Výsledkem jsou často nepřiměřené správní tresty, které neodpovídají závažnosti protiprávního jednání, a též neodůvodněné rozdíly na různých úsecích veřejné správy při postihu obdobných povinností. **Údaje získané z přehledu přestupků mohou být využitelné jak při úvahách o stanovení druhu správního trestu, tak při úvahách o stanovení jeho výměry.**

Ve vztahu ke správnímu trestu **napomenutí** se ukázalo, že tento správní trest je v praxi využíván, a jeho existence je tedy odůvodněná. Při přípravě zákona č. 250/2016 Sb. se přitom objevovaly hlasy volající po jeho zrušení. Potvrzuje se nicméně, že napomenutí může být účelným institutem při řešení méně závažných přestupků, u nichž není dán důvod pro upuštění od uložení správního trestu, a naopak uložení pokuty by s ohledem na závažnost přestupku a osobu pachatele

⁶⁴ Sama skutečnost, že některá povinnost není porušována, však sama o sobě nemůže vést k závěru, že její případné porušení nemá být trestné.

⁶⁵ Návrhy zákonů lze dohledat v elektronické knihovně připravované legislativy. Dostupné z [cit. 2023-5-18]: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCJRBT5UB> a <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCJRBKZ3O>.

bylo nepřiměřeně přísné. Do popředí zde vystupuje výchovný charakter tohoto správního trestu. Napomenutí je univerzálním správním trestem, což je vzhledem k jeho charakteru vhodnější, než aby jeho uložení bylo vázáno na zákonné zmocnění. Z legislativního hlediska **lze de lege ferenda doporučit, aby zvláštní zákony nevykládaly možnost ukládat tento správní trest.** Využívání tohoto správního trestu na konkrétních úsecích státní správy při řešení konkrétních přestupků lze usměrňovat s ohledem na závažnost přestupku a veřejný zájem v rámci metodické činnosti nadřízených správních orgánů. To se jeví jako vhodnější řešení než kategorický legislativní zákaz využívání tohoto správního trestu. Nadřízené správní orgány mohou při své metodické činnosti využít rovněž údaje získané z přehledu přestupků.

Pokud jde o **správní trest pokuty**, hlavním problémem je nepřiměřená výše pokut stanovená v některých zákonech a zmíněné nedůvodné rozdíly na různých úsecích veřejné správy, popřípadě i v rámci téhož úseku veřejné správy. Údaje o počtu ukládaných pokut a průměrných výměrách ukládaných pokut mohou být jedním ze zásadních ukazatelů při odstraňování zmíněných nedostatků. **Údaje získané z přehledu přestupků potvrzují, že průměrná výměra pokut ukládaných podle jednotlivých zákonů dosahuje často pouze zlomek zákonem stanovené sazby pokut.** Při jakýchkoliv úvahách o zvyšování horních hranic sazeb pokut je proto třeba zabývat se tím, jak jsou dosavadní sazby reálně využívány a zda je zvýšení horní hranice pokuty skutečně potřebné.

Problémem vysokých horních hranic zákonných sazeb pokut je rovněž **nepřiměřená míra správního uvážení.** De lege ferenda lze doporučit, aby zvláštní zákony více využívaly tzv. **kvalifikované a privilegované skutkové podstaty.** Kvalifikované skutkové podstaty umožňují stanovit základní sazbu pokuty v přiměřené výši (např. aby nepřesahovala 10 000, 50 000 nebo 100 000 Kč) s tím, že aby bylo možné uložit pokutu vyšší (například v řádu milionů Kč), musí k základní skutkové podstatě přistoupit kvalifikovaný znak, který reflektuje zvýšenou závažnost daného jednání (například, že protiprávní činnost byla prováděna ve větším rozsahu, byla jí způsobena značná škoda, poškodila větší množství osob apod.). U privilegovaných skutkových podstat přistupuje k základní skutkové podstatě naopak znak, který reflektuje sníženou závažnost daného jednání. Kvalifikované a privilegované skutkové podstaty jsou doporučovány též v Zásadách pro tvorbu právní úpravy přestupků. S ohledem na získané údaje, z nichž vyplývá, že průměrná výměra pokuty nepřesahuje u většiny zákonů 50 000 Kč (a u značné množiny zákonů 10 000 Kč), může být využívání kvalifikovaných skutkových podstat jednou z hlavních cest, jak omezit míru správního uvážení při ukládání správního trestu a nastavit jednotná pravidla pro stanovování zákonných sazeb pokut napříč právním řádem.

U kvalifikovaných skutkových podstat bývají častěji využívány též **dolní hranice sazby pokuty**, které též omezují jinak vysokou míru správního uvážení a činí právní úpravu předvídatelnější. Případné nepřiměřené důsledky spojené

s užíváním stanovené dolní hranice pokuty lze pak řešit s využitím institutu mimořádného snížení výměry pokuty.

Právní úprava **zákazu činnosti** nepůsobí natolik nevyváženě jako v případě pokuty, což je dáno přísnějšími podmínkami pro jeho ukládání. De lege ferenda se jeví jako vhodné **zachovat pravidlo, že zákaz činnosti lze uložit jen v případě, kdy to zákon u konkrétního přestupku výslovně stanoví**, a to s ohledem na závažné dopady tohoto správního trestu. **Do budoucna lze zvážit rozšíření okruhu přestupků**, za které lze zákaz činnosti uložit, pokud se ukáže, že pokuta se nejeví jako efektivní nástroj prevence protiprávního jednání, nebo naopak zvážit zrušení možnosti ukládat tento správní trest za přestupky, u nichž tento správní trest není fakticky využíván a pokuta se jeví jako dostatečný správní trest s ohledem na závažnost daného protiprávního jednání. Údaje z přehledu přestupků mohou být při těchto úvahách nápomocné.

Správní trest **propadnutí věci** je univerzálním správním trestem, který **lze uložit bez výslovného zákonného zmocnění**. Tento princip je vhodné zachovat. De lege ferenda **není vhodné, aby zvláštní zákony možnost ukládání tohoto správního trestu vylučovaly**. Využívání tohoto správního trestu lze v případě potřeby usměrňovat v rámci metodické činnosti. V odůvodněných případech může být namíste zvláštní úprava podmínek pro uložení propadnutí věci (například v podobě stanovení obligatorního uložení tohoto správního trestu nebo úpravy bližších podmínek pro uložení propadnutí věci a nakládání s propadlou věcí).

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze dnes uložit pouze podle několika málo zákonů a (v souladu s obecnou úpravou) pouze právnickým a podnikajícím fyzickým osobám. Tyto omezující podmínky je vhodné zachovat s ohledem na specifický charakter daného správního trestu, nicméně do budoucna by bylo **vhodné zvážit rozšíření skupiny přestupků, za které lze tento správní trest uložit**, a to zejména v případech, kdy je zájem veřejnosti na tom, aby byla seznámena s protiprávním jednáním (například, jde-li o nekalé obchodní praktiky poškozující zájmy spotřebitelů apod.).

Zákon č. 250/2016 Sb. upravuje **dva druhy ochranných opatření**, a to omezující opatření a zabránění věci. **Omezující opatření lze uložit pouze tehdy, stanoví-li tak zákon**. Cílem změny zákona č. 250/2016 Sb. provedené zákonem č. 417/2021 Sb. bylo zvýšit vymahatelnost, respektive účinnost omezujících opatření (zejména těch ukládaných v souvislosti s drogovou kriminalitou a diváckým násilím). De lege ferenda lze pak především zvážit, zda nerozšířit okruh přestupků, za které lze omezující opatření uložit.

Pokud jde o **zabránění věci**, platí obdobně to, co bylo řečeno o správním trestu propadnutí věci. De lege ferenda není vhodné, aby zvláštní zákony možnost ukládání tohoto ochranného opatření vylučovaly. V odůvodněných případech může být namíste zvláštní úprava podmínek pro uložení tohoto ochranného opatření.

3. Odklony a další instituty

Obecně je namístě podporovat využívání alternativních způsobů vyřešení přestupku v případech, kdy uložení správního trestu není k nápravě pachatele nutné. **De lege ferenda se proto nedoporučuje, aby zvláštní zákony omezovaly možnosti využívání institutů upravených v zákoně č. 250/2016 Sb.,** kterými jsou (podmíněně) upuštění od uložení správního trestu, mimořádné snížení výměry pokuty nebo dohoda o narovnání.

Podpora využívání zmíněných institutů souvisí též s koncepcí správního trestání, která je až na výjimky postavena na zásadě oficiality, tj. že správní orgán je povinen zahájit řízení o každém přestupku, o němž se dozví. Případná nízká společenská závažnost konkrétního činu je pak posuzována až v zahájeném řízení a může být důvodem pro upuštění od uložení správního trestu, případně využití jiného ze zmíněných institutů. **Tento přístup je ze strany Ministerstva vnitra prosazován dlouhodobě oproti přístupu založenému na uplatňování zásady opportunity,** která by správním orgánům umožňovala odložit některé případy před zahájením řízení s ohledem na nedostatečný veřejný zájem na jejich stíhání (přestože by v daném případě byly naplněny znaky skutkové podstaty přestupku, včetně společenské škodlivosti), a otevírala by tak velký prostor pro správní uvážení.

4. Další nedostatky zvláštní části

Pokud jde o některé další popisované nedostatky zvláštní části přestupkového práva, ty je **nutno řešit individuálně vždy ve vztahu ke konkrétní skutkové podstatě ve spolupráci s příslušným gestorem.** Údaje získané z přehledu přestupků mohou být sice v některých případech signálem, že právní úprava není nastavena optimálně, nicméně samy o sobě nemohou být dostatečným podkladem pro změnu právní úpravy. Přehled přestupků obsahuje pouze kvantitativní údaje o využívání skutkových podstat, musí ho tedy doprovázet vždy též kvalitativní hodnocení, aby mohl být učiněn závěr o nedostatcích právní úpravy.

Nedostatky v aplikační činnosti správních orgánů pak mohou odhalit též údaje týkající se odvolacích řízení. V této souvislosti lze poznamenat, že **úspěšnost odvolatelů kolem 50 % se jeví jako poměrně vysoká.** Údaje týkající se odvolacích řízení mohou být impulsem pro zvýšenou metodickou činnosti ve vztahu k některým skutkovým podstatám, pokud se chybovost výrazně liší u některých přestupků. Účelem zvýšení kvalifikačních požadavků na oprávněné úřední osoby v řízení o přestupku bylo posílení kvality rozhodování. Zvýšené kvalifikační požadavky se však v plném rozsahu projeví po uplynutí přechodného období, tedy od 1. ledna 2024.

C) DALŠÍ POSTUP REFORMY ZVLÁŠTNÍ ČÁSTI PŘESTUPKOVÉHO PRÁVA

Usnesením ze dne 31. července 2018 č. 498 vláda uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů řídit se při zpracování návrhů nových zákonů obsahujících ustanovení o přestupcích i při zpracování návrhů novel zákonů provádějících revize ustanovení o přestupcích požadavky obsaženými v Zásadách tvorby právní úpravy přestupků.

Ministerstva a jiné ústřední správní úřady průběžně odstraňují nedostatky v právní úpravě přestupků v zákonech ve své působnosti tak, aby výsledná podoba vyhovovala požadavkům v Zásadách tvorby právní úpravy přestupků. Ministerstvo vnitra zajišťuje v rámci plnění koordinační úlohy v oblasti správního trestání jednotný přístup, a to zejména uplatňováním připomínek k jednotlivým návrhům zákonů v rámci meziresortních připomínkových řízení.

Popsaný proces bude kontinuálně pokračovat s tím, že ministerstva a ostatní ústřední správní úřady mohou při identifikaci nedostatků v právní úpravě přestupků a přípravě nových právních předpisů využívat údaje, které shromáždily při zpracování přehledu přestupků.