

Zásady tvorby právní úpravy přestupků

Obsah

Obsah.....	2
1 Úvod.....	4
1.1 Obecně k revizi zvláštní části správního práva trestního.....	4
1.2 Vymezení problému.....	5
1.3 Použitelnost materiálu	6
2 Hodnocení nezbytnosti zakotvení skutkových podstat přestupků.....	8
2.1 Právní následky porušení povinností.....	8
2.2 Zákon č. 250/2016 Sb. jako výchozí právní úprava správního trestání	10
2.3 Posouzení povahy protiprávního jednání, které má být znakem skutkové podstaty přestupku.....	11
2.4 Srovnání navrhovaných skutkových podstat přestupků se skutkovými podstatami trestných činů, jakož i se skutkovými podstatami jiných přestupků.....	14
2.5 Posouzení přiměřenosti druhu a zákonného rozpětí správního trestu vzhledem k závažnosti přestupku	15
2.5.1 Vztah k právu EU.....	19
3 Konkrétní požadavky na tvorbu skutkových podstat přestupků a některých dalších ustanovení o přestupcích	20
3.1 Objektivní stránka skutkové podstaty přestupku	21
3.1.1 Zobecněná objektivní stránka skutkové podstaty přestupku s ohledem na druh porušené povinnosti	22
3.1.2 Uvedení typových znaků jednání pachatele přestupku.....	22
3.1.3 Uvedení následku přestupku.....	24
3.1.4 Odkaz na ustanovení zákona, v němž je povinnost uložena	24
3.1.5 Odkaz na přímo použitelný předpis EU.....	25
3.1.6 Odkaz na příslušnou formu správní činnosti	27
3.2 Doplnkové způsoby formulace objektivní stránky skutkové podstaty přestupku	29
3.2.1 Kvalifikovaná a privilegovaná skutková podstata přestupku	29
3.2.2 Zbytková skutková podstata přestupku.....	30
3.3 Subjekt přestupku.....	31

3.4	Subjektivní stránka skutkové podstaty přestupku	32
3.5	Správní tresty	34
3.5.1	Předpoklady pro zakotvení zpřísněného postihu recidivy	36
3.6	Systematika ustanovení o přestupcích	37
3.7	Společná ustanovení k přestupkům.....	40
4	Vztah mezi přestupky a tzv. pořádkovými delikty	42

1 Úvod

1.1 Obecně k revizi zvláštní části správního práva trestního

Dne 1. července 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“), a současně s ním také zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který upravuje vybrané přestupky v různých oblastech veřejné správy (dále jen „zákon č. 251/2016 Sb.“). Ve stejný den nabyl účinnosti rovněž 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 (dále jen „zákon č. 183/2017 Sb.“). Zákon č. 183/2017 Sb. provádí nezbytné změny související s novou právní úpravou v 251 zákonech, zejména provádí terminologické nahrazení pojmu správní delikt¹ pojmem přestupek a odstraňuje duplicity a nežádoucí odchylky od nové obecné právní úpravy.

Návrh zákona č. 183/2017 Sb. schválila vláda usnesením ze dne 5. října 2016 č. 866. V bodu II/2 tohoto usnesení vláda současně uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů *provádět při novelizacích zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků jejich průběžnou revizi směřující zejména*

- a) ***k vypuštění některých skutkových podstat přestupků, jejichž znakem je porušení právní povinnosti, které není určitým způsobem kvalifikované nebo nemá určitou minimální intenzitu anebo kvalitu s tím, že při tvorbě skutkových podstat přestupků je nutno mít na zřeteli jejich nízkou společenskou škodlivost, která se projevuje zejména v podobě porušení méně závažných administrativních příkazů nebo zákazů,***
- b) ***k vypuštění skutkových podstat přestupků, které se překrývají se skutkovými podstatami přestupků podle jiných zákonů, nebo se skutkovými podstatami trestných činů tak, aby byly vyloučeny nevhodné případy jednočinného souběhu nebo případy možného dvojího postihu při stejném objektu přestupku,***
- c) ***ke snižování horních hranic sazeb pokut za přestupky, a to včetně horních hranic sazeb pořádkových pokut tak, aby jejich výše byla vždy přiměřené***

¹ Nevyplývá-li z dalšího textu něco jiného, je v tomto materiálu výrazem „přestupek“ označován přestupek podle zákona č. 250/2016 Sb. Výraz „správní delikt/delikt“ je užíván v širším významu pro protiprávní jednání postihované normou správního práva (tj. kromě přestupků podle zákona č. 250/2016 Sb. zejména správní disciplinární delikty, tzv. platební delikty, případně pořádkové delikty, které jsou dále zmíněny v bodu 2.2).

přísná ve vztahu k typové závažnosti porušené právní povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku, a dále aby v jednotlivých zákonech upravujících typově podobné přestupky nedocházelo k neodůvodněným rozdílům ve výši pokut a aby uložené pokuty za přestupky byly, co do jejich výše, také reálně vymahatelné,

d) *k jednotnému přístupu k hraničním sazeb pokut za přestupky, a to včetně hranic sazeb pořádkových pokut tak, aby v jednotlivých zákonech nebyly hranice sazeb pokut za přestupky pro fyzické osoby neodůvodněně nižší než hranice sazeb pokut za přestupky pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby.*

1.2 Vymezení problému

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, plní Ministerstvo vnitra mimo jiné též koordinační úlohu v oblasti právní úpravy správního trestání.

V souvislosti s reformou správního trestání připravilo Ministerstvo vnitra již v roce 2003 instruktážní materiál s názvem „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ (v tomto bodu dále jen „Zásady“), který byl dne 31. srpna 2003 projednán Legislativní radou vlády. Zásady představovaly obecné směrnice pro tvorbu právní úpravy správního trestání s požadavkem, aby byly důsledně promítnuty do každého návrhu nového zákona, jehož obsahem má být právní úprava odpovědnosti za porušení povinností v konkrétní oblasti veřejné správy, nebo do návrhu změn platného zákona, který již sankční ustanovení obsahuje.

V době svého vzniku měly Zásady primárně reagovat na tehdejší nepřesné, neurčité a nejasné skutkové podstaty správních deliktů ve zvláštních zákonech, které často nenaplňovaly základní ústavní princip „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“². Tyto skutkové podstaty správních deliktů v některých případech postihovaly „povšechné“ porušení povinností stanovených zákonem, aniž blíže specifikovaly, o porušení jaké konkrétní povinnosti se jedná a jaký konkrétní subjekt za její porušení odpovídá. V průběhu používání Zásad byla rekonstruována sankční ustanovení desítek zákonů upravujících oblast správního trestání.

² „Žádný trestný delikt, žádný trest bez zákona“; k tomu srov. čl. 39 Listiny základních práv a svobod, čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.), Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91)1 o správních sankcích.

Pojetí stávajících Zásad ovšem již plně neodpovídá aktuálnímu právnímu stavu. Je třeba uvést, že v době přijetí Zásad právní řád neobsahoval takové množství skutkových podstat správních deliktů³, jako je tomu dnes. V posledních letech došlo navíc k vytvoření celé řady nových zákonů upravujících skutkové podstaty správních deliktů, popřípadě byly provedeny významné a rozsáhlé novelizace zákonů stávajících, jež právní úpravu správního trestání výrazně rozšířily. S tím souvisí rovněž skutečnost, že adresáti veřejné správy podléhají stále novým povinnostem, jejichž porušení je znakem skutkových podstat správních deliktů, a to často bez ohledu na to, zda je postih všech porušených povinností zcela nezbytný (viz dále).

Předložený materiál upravuje společná pravidla pro tvorbu ustanovení o přestupcích, a to se záměrem přispět k jednotnosti a přehlednosti právního řádu.

Konkrétně se tento materiál zabývá

1) postupem předkladatele při hodnocení nezbytnosti zakotvení skutkových podstat přestupků,

2) požadavky na stanovení přiměřených zákonných rozpětí správních trestů, zejména hranic sazeb pokut za přestupky,

3) pravidly tvorby skutkových podstat přestupků a ustanovení o správních trestech,

4) rozdíly mezi přestupky a tzv. pořádkovými delikty.

1.3 Použitelnost materiálu

Tento materiál se použije při zpracovávání vládních návrhů

- **zcela nových zákonů obsahujících ustanovení o přestupcích**, tj. částí zákonů upravujících skutkové podstaty přestupků, správní tresty a další otázky související s uplatňováním odpovědnosti za přestupek a
- **novel zákonů provádějících revize ustanovení o přestupcích** (včetně novel doplňujících nové skutkové podstaty přestupků).

S ohledem na potřebu stability právního řádu nesměruje předložený materiál k okamžitému přepracování všech zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků. Předpokládá se, že půjde o déletrvající proces.

³ Zde jsou míněny dosavadní přestupky a jiné správní delikty ve smyslu § 112 zákona č. 250/2016 Sb.

Dílčí novelizace zákonů, které se nedotýkají ustanovení o přestupcích nebo se jich dotýkají jen okrajově, nezakládají bez dalšího důvod pro komplexní revizi těchto ustanovení v souladu s materiálem. Například v souvislosti s drobnými technickými novelizacemi ustanovení o přestupcích, jejichž systematika neodpovídá pravidlům podle bodu 3.6, není třeba tuto systematiku měnit. Předmětné celkové revize nemusí být prováděny ani v souvislosti s dílčím doplňováním skutkových podstat přestupků (v poměru k celkovému rozsahu ustanovení o přestupcích), navazujícím na doplnění menšího počtu nových povinností. Věcným gestorům se však nebrání, aby k dané revizi přistoupili i v těchto případech, považují-li to za vhodné a potřebné. Nově doplňované skutkové podstaty přestupků by však pokud možno měly odpovídat požadavkům tohoto materiálu i tehdy, není-li prováděna zmíněná komplexní revize, nedojde-li tím k narušení systematiky, jednotnosti a přehlednosti stávající úpravy.

S ohledem na závažnost dotčené problematiky je třeba při nejbližší novelizaci příslušného zákona (tj. bez zkoumání shora uvedených podmínek) revidovat ustanovení, která nejsou v souladu s tímto materiálem v části týkající se vztahu přestupků a tzv. pořádkových deliktů (bod 4).

Jestliže je ve výjimečných a odůvodněných případech **nezbytné odchýlit se od pravidel uvedených v tomto materiálu**, případně má-li předkladatel pochybnosti o souladu jím zpracovaného návrhu s tímto materiálem, doporučuje se, aby zamýšlený postup nejprve konzultoval s Ministerstvem vnitra, a to ještě před zasláním návrhu do mezirezortního připomínkového řízení. Tato předběžná konzultace je vhodná zejména v případě rozsáhlejších odchylek oproti tomuto materiálu a při zpracovávání návrhů zcela nových zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků, neboť v mezirezortním připomínkovém řízení často není na rozsáhlejší konzultace dostatečný časový prostor.

Splnění požadavků obsažených v tomto materiálu bude Ministerstvo vnitra posuzovat v rámci mezirezortních připomínkových řízení. K těmto požadavkům se bude přihlížet rovněž při zpracování návrhů vyjádření vlády k návrhům zákonů, které nepředložila vláda.

Tento materiál nahrazuje materiál „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ z roku 2003 a úkol uložený v bodu II/2 a II/3 usnesení vlády ze dne 5. října 2016 č. 866.

2 Hodnocení nezbytnosti zakotvení skutkových podstat přestupků

Předtím než předkladatel přistoupí k tvorbě nových skutkových podstat přestupků nebo k rozšíření těch stávajících, zvaží následující aspekty:

2.1 Právní následky porušení povinností

Obecně je nutno vycházet z předpokladu, že s porušením každé povinnosti ve veřejné správě by měl právní řád spojovat určitý negativní právní následek. V opačném případě lze pochybovat o důvodnosti zakotvení samotné povinnosti. Nastavení přiměřeného a účinného systému sankcí by měl předkladatel zvažovat již v rámci hodnocení dopadů regulace, pokud bude prováděno.⁴

Plnění povinností ve veřejné správě lze zajistit různými způsoby, například prostřednictvím

- **trestní odpovědnosti** (např. trestné činy proti životnímu prostředí),
- **odpovědnostních mechanismů soukromého práva** (práva občanského nebo pracovního),
- **institutů správního procesu** (např. zastavení správního řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku nebo neodstranění podstatných vad žádosti; správní exekuce),
- **nápravných prostředků v souvislosti s výkonem správního dozoru** (odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě, závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků, uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny, odnětí oprávnění apod.),
- **jiných prostředků správního práva** (nucená správa nad bankou, zdravotní pojišťovnou apod.),
- **zakotvení skutkových podstat přestupků nebo jiných správních deliktů.**

Skutkovou podstatu přestupku 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.

⁴ Viz Obecné zásady pro hodnocení regulace (RIA), schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011: „Je třeba nastavit procesy, které napomohou vynucování navrhovaného řešení včetně sankcí.“ (bod II/B/5).

Může se jednat o soukromoprávní povinnosti, které mají vztah například k ochraně spotřebitele⁵ nebo k ochraně základních práv⁶.

Zakotvení skutkové podstaty přestupku je přípustné až poté, co předkladatel vyhodnotí, že nejsou k dispozici takové nástroje, které jsou k dosažení daného cíle stejně vhodné nebo vhodnější (efektivita) a které současně představují méně intenzivní zásah do právního postavení adresáta veřejné správy (tzv. subsidiarita uplatňování odpovědnosti za přestupek).

Přitom však musí předkladatel komplexně zohlednit i další okolnosti:

- Některé jiné právní následky porušení povinností (např. odnětí oprávnění, nařízení odstranění stavby nebo uvalení nucené správy) mohou mít stejně citelné nebo i citelnější důsledky než správní trest. Navíc mohou určité druhy sankcí vzhledem ke své povaze naplňovat znaky trestního obvinění ve smyslu čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to bez ohledu na jejich označení ve vnitrostátním právu.⁷
- V určitých případech je namísto vhodná kombinace trestních i netrestních opatření⁸, popř. i kombinace se soukromoprávními prostředky.
- Typově velmi závažná protispolečenská jednání je třeba postihovat zpravidla jako trestné činy, nikoliv jako přestupky – k tomu srov. též bod 2.5.

Uvedené závěry jsou východiskem pro další hodnocení. Je-li předkladatelem shledáno, že zakotvení skutkových podstat přestupků je nezbytným a efektivním nástrojem k zajištění plnění právních povinností, pak předkladatel přistoupí k posuzování dalších aspektů – viz následující body. V opačném případě se další hodnocení neprovádí.

⁵ Např. některé přestupky podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů nebo zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v porušení povinností stanovených občanským zákoníkem.

⁶ Např. některé přestupky podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, mající vztah zejména k čl. 28 a 29 Listiny základních práv a svobod.

⁷ Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Engel proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57 (č. 3348/2016 Sb. NSS).

⁸ Například § 94a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů: „*Držitel řídičského oprávnění pozbývá řídičské oprávnění dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest nebo příslušným správním úřadem uložen správní trest zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel (...).*“

2.2 Zákon č. 250/2016 Sb. jako výchozí právní úprava správního trestání

Obecná úprava přestupkového práva je obsažena v zákoně č. 250/2016 Sb., který vymezuje „*podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku*“ (§ 1).

Je nezbytné zachovávat systémový přístup k právní úpravě správního trestání.

Z tohoto důvodu jsou **odchyly ustanovení o přestupcích od obecné úpravy v zákoně č. 250/2016 Sb.** přípustné pouze ve výjimečných a odůvodněných případech, je-li to nezbytné s ohledem na specifika dané oblasti veřejné správy. To platí pro hmotněprávní i procesní úpravu v zákoně č. 250/2016 Sb. (např. formy odpovědnosti za přestupek s ohledem na požadavek zavinění – srov. bod 3.4, běh a délka promlčecí doby, podmínky pro konání ústního jednání, vymezení účastníků řízení o přestupku či osob oprávněných podat odvolání).

Rovněž **není přípustné v zákonech vytvářet skutkové podstaty správních deliktů, které obsahově odpovídají přestupkům, ale jsou vyňaty z režimu zákona č. 250/2016 Sb.** (typicky tím, že nejsou za přestupek výslovně označeny). Na taková jednání by nebylo možno přímo aplikovat zákon č. 250/2016 Sb., což by bylo v rozporu s principem jednotnosti právního řádu a v rozporu s principem rovnosti (požadavkem postupovat v obdobných případech obdobně). V této souvislosti je třeba připomenout, že zákon č. 250/2016 Sb. sjednotil právní úpravu odpovědnosti za dosavadní přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb. a za jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob do jednoho právního předpisu. Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb. *je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.* Pachatelem přestupku nově může být nejen fyzická osoba, ale též právnická osoba a podnikající fyzická osoba.

Výše uvedeným **nejsou vzhledem k povaze věci dotčeny právní úpravy správních disciplinárních deliktů, tzv. platebních deliktů, případně pořádkových deliktů**⁹ v rámci zákonů regulujících jednotlivé oblasti veřejné správy.

⁹ K těmto specifickým institutům srov. např. shrnutí obsažené v obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 250/2016 Sb., v níž se užívá souhrnné označení „hraniční“ (nepravé) kategorie správních deliktů. K tzv. pořádkovým deliktům viz též bod 4.

2.3 Posouzení povahy protiprávního jednání, které má být znakem skutkové podstaty přestupku

- i. Při tvorbě skutkových podstat přestupků je třeba mít neustále na mysli **účel a funkce správního trestání**. Má jím být postihováno
 - zejména porušení administrativních příkazů a zákazů zpravidla menší typové závažnosti (ve srovnání s trestnými činy) směřujících zejména proti řádnému výkonu veřejné správy v jednotlivých oblastech a
 - popřípadě též ohrožení nebo porušení některých dalších zákonem chráněných společenských vztahů, zájmů a hodnot – zdraví, osobnost a čest člověka, majetek, veřejný pořádek apod. Jde typicky o postih drobné kriminality směřující proti objektům, které jsou souběžně chráněny trestním právem (přitom skutkové podstaty korespondujících trestných činů dopadají na typově závažnější porušení nebo ohrožení těchto objektů, vyžadující přísnější postih v rovině trestního práva – viz bod 2.4).
- ii. **Přestupkem nemá být jakékoliv porušení právní povinnosti, ale porušení určitým způsobem kvalifikované, resp. dosahující dostatečné intenzity (typové závažnosti). Má jít o jednání, které je podle představy předkladatele v obvyklých (typických) případech natolik závažné, že vyžaduje uplatnění odpovědnosti za přestupek.**
- iii. To samozřejmě nevylučuje, že určité porušení právní povinnosti, jinak postihované jako přestupek, nebude v konkrétním případě společensky škodlivé, a nebude proto přestupkem. Zde se však jedná o posuzování materiálního znaku přestupku správním orgánem v konkrétní věci. S ohledem na materiálně-formální pojetí přestupku a procesní zásadu legality je správní orgán, jakmile se dozví o protiprávním jednání, které může naplňovat znaky skutkové podstaty přestupku (formální znak), povinen hodnotit míru společenské škodlivosti spáchaného protiprávního jednání (materiální znak) – viz § 5 a § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. Jestliže správní orgán ještě před zahájením řízení o přestupku shledá, že závažnost protiprávního jednání je zcela zanedbatelná, pak se o přestupek nejedná, a řízení o něm tudíž nezahájí. Z hlediska tvorby práva je však podstatné, že **za přestupek by mělo být označeno pouze takové protiprávní jednání, které v typických případech zmíněného materiálního znaku dosahuje** (jak nepřímo plyne již z bodu 2.3, ii.).
- iv. Jestliže jednotlivé porušení konkrétní povinnosti není v typických případech natolik závažné, aby mohlo být postihováno jako přestupek, **zváží**

předkladatel rovněž, zda není namístě takto postihovat teprve opakované porušení dané povinnosti (čímž není myšlen zpřísněný postih recidivy – k tomu viz bod 3.5.1 nebo hromadný přestupek¹⁰). Opakovanost by přitom musela tvořit znak skutkové podstaty přestupku, aby bylo zřejmé, že odpovědnost za přestupek nevzniká jednorázovým porušením povinnosti. Danou skutečnost je třeba jednoznačně vyjádřit v rámci popisu protiprávního jednání ve skutkové podstatě (např. **opakovaně poruší/nesplní povinnost/neoznámí/neposkytne/ neuposlechne výzvu** apod.). Předkladatel rovněž zohlední, zda může správní orgán opakované porušení povinnosti s ohledem na povahu konkrétní povinnosti reálně zjistit a prokázat (k porušení určité povinnosti může například docházet v územních obvodech více správních orgánů téhož typu).

Příklad: § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů: „Povinná osoba se dopustí přestupku tím, že opakovaně nesplní povinnost kontroly klienta podle § 9“.

Příklad: § 59f odst. 1 písm. e) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů: „Fyzická nebo právnická osoba se jako pověřená osoba dopustí přestupku tím, že závažně nebo opakovaně poruší povinnost oznámit orgánu, který rozhodl o pověření, změny skutečností rozhodných pro vydání pověření nebo pozastavení výkonu činností uvedených v pověření“.

- v. Předkladatel by měl rovněž zvážit možnost **podmínit uplatnění odpovědnosti za přestupek například předchozím upozorněním pachatele na porušení povinností** a následným marným uplynutím lhůty ke zjednání nápravy. Tato úprava může být vhodná z hlediska preventivní funkce správního trestání a též pro naplnění subsidiarity uplatňování odpovědnosti za přestupek (viz bod 2.1). Přitom jsou možné různé způsoby legislativního zakotvení tohoto předběžného postupu správního orgánu. Upozornění a výzva pachateli může být „neformální“ (mimo rámec správního řízení), může však jít i o uplatnění nápravných prostředků (formou rozhodnutí) v návaznosti na výkon správního dozoru apod. Z právní úpravy musí být seznatelné, který z uvedených režimů (tj. neformální postup nebo rozhodnutí ve správním řízení) se použije.

¹⁰ § 9 zákona č. 250/2016 Sb.

Tato úprava bude podle povahy věci připadat v úvahu tam, kde jsou následky porušení povinnosti odstranitelné a kde není typová závažnost protiprávního jednání natolik vysoká, že vyžaduje uplatnění odpovědnosti za přestupek navzdory případné nápravě.

Příklad: § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů:

„(1) Jestliže provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, upozorní jej Rada na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě.

(2) Délka lhůty k nápravě podle předchozího odstavce musí být přiměřená charakteru porušené povinnosti.

(3) Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada správní trest neuloží.

(4) Ustanovení odstavců 1 až 3 se nepoužijí, poruší-li provozovatel vysílání a provozovatel převzatého vysílání zvláště závažným způsobem některou z povinností uvedených v § 32 odst. 1 písm. c), d) a e), § 63 odst. 1 a § 64 odst. 1.“

- vi. V současné době je v některých zákonech¹¹ zakotvena možnost **nezahájit řízení o přestupku, přestože dané protiprávní jednání naplňuje formální i materiální znak přestupku**. Cílem těchto úprav je zpravidla nabídnout řešení situace, kdy skutkové podstaty přestupků v daném zákoně dopadají na porušení velkého množství právních povinností (nezřídka vymezených pomocí neurčitých právních pojmů), jejichž projednání v řízení o přestupku v každém jednotlivém případě by nebylo účelné.

Předmětné úpravy je možno do zákonů zavádět **pouze ve výjimečných případech, které musí být náležitě odůvodněny**. Zákon přitom musí vymezit důvod možnosti nezahájit řízení a rovněž upravit procesní způsob vyřízení věci (zakotvením zvláštního důvodu pro odložení věci podle § 76 zákona č. 250/2016 Sb.). V rámci posouzení nezbytnosti zavedení předmětné odchylky od obecné úpravy v § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. předkladatel zváží zejména následující okolnosti:

¹¹ Například § 46e odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, § 54a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů nebo § 21 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

– K zamezení postihu protiprávních jednání, jejichž závažnost je v konkrétním případě zanedbatelná, v převážné většině případů postačuje stávající materiálně-formální pojetí přestupku v kombinaci s procesní zásadou legality (bod 2.3, iii.).

– K zamezení postihu protiprávních jednání, jejichž typová závažnost je zanedbatelná, by mělo sloužit především důsledné dodržování zásady subsidiarity uplatňování odpovědnosti za přestupek (bod 2.1) v kombinaci s přesným a určitým vymezením skutkových podstat přestupků (bod 3.1).

2.4 Srovnání navrhovaných skutkových podstat přestupků se skutkovými podstatami trestných činů, jakož i se skutkovými podstatami jiných přestupků

- Při tvorbě skutkových podstat přestupků je třeba přihlídnout k formulaci skutkových podstat trestných činů, na něž mohou přestupky navazovat.

Příklad: *Krádež podle § 205 trestního zákoníku spočívá v přisvojení si cizí věci pachatelem tím, že se jí zmocní, a to při splnění dalšího znaku uvedeného v odstavci 1 nebo 2 [např. odstavce 1 písm. a) – „způsobí tak na cizím majetku škodu nikoliv nepatrnou“; podle § 138 odst. 1 se tím rozumí škoda dosahující částky nejméně 5 000 Kč]. Na danou úpravu přímo navazuje zákon č. 251/2016 Sb. Např. podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 251/2016 Sb. se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží. Zákon č. 251/2016 Sb. přitom objektivní stránku skutkové podstaty přestupku krádeže blíže neupřesňuje, vychází z vymezení v trestním zákoníku. Bude-li krádeží způsobena škoda nižší než 5 000 Kč a nebude naplněn ani jiný znak podle § 205 odst. 1 písm. b) až e) nebo § 205 odst. 2 trestního zákoníku, půjde o přestupek. To samozřejmě platí jen za předpokladu, že budou dány i ostatní obecné podmínky odpovědnosti podle zákona č. 250/2016 Sb.*

- Rovněž je třeba pečlivě srovnávat skutkové podstaty přestupků obsažených v jiných zákonech tak, aby se nepřekrývaly. Nerespektování tohoto požadavku může v praxi vést k velmi složitým situacím zejména při posuzování

jednočinného souběhu, případně ke kolizím se zákazem dvojího stíhání a potrestání.¹²

Příklad: *Skutková podstata přestupku upravená v § 30 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném do 30. 5. 2017 („prodá jednotlivé cigarety nebo neuzavřené jednotkové balení cigaret“)* měla shodný objekt a téměř totožnou objektivní stránku jako *skutková podstata přestupku proti jednotkovému balení v § 135c zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 6. 2017.*

V návaznosti na zhodnocení podle bodů 2.1 až 2.4 předkladatel ve zvláštní části důvodové zprávy souhrnně vysvětlí nezbytnost navrhované úpravy a objasní, jakými úvahami byl při jejím zpracování veden (v rámci odůvodnění ustanovení upravujících skutkové podstaty přestupků).¹³ Na témže místě rovněž **odůvodní případné výjimečné a nezbytné odchylky od pravidel obsažených v tomto materiálu (bod 1.3) nebo od obecné úpravy v zákoně č. 250/2016 Sb. (bod 2.2).** Tento postup by měl umožnit zpětné srovnání právní úpravy správního trestání v jednotlivých zákonech, zejména s důrazem na zamezení tvorby nadbytečných a duplicitních skutkových podstat přestupků.

2.5 Posouzení přiměřenosti druhu a zákonného rozpětí správního trestu vzhledem k závažnosti přestupku

- Druh a rozpětí správního trestu musí **zohledňovat obecnou zásadu subsidiarity uplatňování odpovědnosti za přestupek** (viz bod 2.1) a musí vždy odpovídat **typové závažnosti přestupku.**
- Pokuty **nesmí být nepřiměřeně vysoké a musí odrážet nižší typovou závažnost přestupků oproti trestným činům.** Je třeba přihlédnout též k zákonnému rozpětí peněžitého trestu za trestný čin, má-li konkrétní přestupek určitý předobraz v trestním právu¹⁴ (toto srovnání však nelze

¹² Např. čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03.

¹³ Srov. čl. 9 odst. 4 větu třetí Legislativních pravidel vlády: „Zvláštní část důvodové zprávy obsahuje odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, vysvětlení jejich účelu, principů, nezbytnosti, případně obsahuje i srovnání s platným právním stavem.“

¹⁴ Viz bod 2.4. Peněžitý trest se ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb. V případě fyzické osoby činí denní sazba nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč; v případě právnické osoby nejméně 1 000 Kč a nejvíce 2 000 000 Kč. Celková výše peněžitého trestu

provádět mechanicky mj. vzhledem k alternativní povaze tohoto trestu vůči trestu odnětí svobody a k odlišné zákonné konstrukci oproti pokutě za přestupek). U typově velmi závažných jednání, za která mají hrozit vysoké pokuty, musí předkladatel **zvážit, zda nemají být postihovány spíše jako trestné činy.**

- Na druhé straně by však pokuty **měly být dostatečně vysoké, aby byly citelné a způsobily odrazovat od protiprávního jednání.** Předkladatel ovšem musí mít na paměti, že stanovení vysoké horní hranice sazby pokuty bez dalšího neznamena větší odstrašující účinek správního trestu. Zakotvení takových pokut, které v praxi stejně nebudou s vysokou pravděpodobností ukládány, není efektivní (platí tradiční princip, že trest má působit nikoli svou přísností, ale svou neodvratitelností).
- **Stanovení příliš velkého rozpětí sazby pokuty** (např. od 0 Kč do X milionů Kč) **není přípustné,** neboť nedostatečně vypovídá o typové závažnosti přestupku a ponechává nadměrný prostor pro správní uvážení. Odstupňování správních trestů za přestupky spáchané typově stejným jednáním, avšak s rozdílnou typovou závažností (např. s ohledem na různý rozsah způsobeného následku), lze zajistit diferenciací skutkových podstat přestupků, zejména doplněním kvalifikované či privilegované skutkové podstaty přestupku – viz bod 3.2.1.
- Předkladatel musí dbát na to, že **ani správní trest uložený v nejnižší zákonem připuštěné výši nesmí mít likvidační účinky.** K tomu je nutno přihlídnout při stanovení zákonného rozpětí správního trestu, zejména v případě zakotvení **dolní hranice sazby pokuty za přestupek.**¹⁵
- V rámci posouzení **typové závažnosti přestupku předkladatel zhodnotí,** zda porušení určité povinnosti může typicky vést k významnému narušení nebo ohrožení výkonu veřejné správy anebo zda má postihovat spíše „formální“ pochybení (viz různé evidenční, ohlašovací a podobné povinnosti).
- Předkladatel musí dále **srovnat typovou závažnost daného protiprávního jednání oproti ostatním přestupkům,** které jsou či budou upraveny v témže

tudíž může být v případě fyzické osoby až 36,5 mil. Kč; v případě právnické osoby až 1,46 mld. Kč – § 68 odst. 1 a 2 trestního zákoníku, § 18 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ K problematice dolní hranice sazby pokuty za přestupek a k likvidačním pokutám viz bod 3.5. K zamezení likvidačního účinku pokuty v konkrétním případě slouží rovněž institut mimořádného snížení výměry pokuty podle § 44 zákona č. 250/2016 Sb.

konkrétním zákoně, resp. v zákonech upravujících stejnou oblast veřejné správy.

- Předkladatel by měl druh a rozpětí správního trestu rozlišit rovněž podle toho, zda jde o **přestupky poruchové, anebo ohrožovací**. Za poruchové přestupky (spočívající například v ublížení na zdraví, v poškození věci, ve způsobení škody nebo vzniku bezdůvodného obohacení, v poškození životního prostředí) by měl být zpravidla stanoven přísnější správní trest než za přestupky ohrožovací, týkají-li se srovnatelných povinností.¹⁶
- Přísnější správní trest by měl být stanoven za přestupky, jejichž spácháním dochází ke vzniku **závažnějšího následku, k získání většího majetkového prospěchu pachatele** apod. Zohlednit lze také spáchání přestupku na určitém místě nebo v určitém čase apod., je-li daná skutečnost relevantní z hlediska společenské škodlivosti přestupku (viz bod 3.2.1).
- **Za typově stejně závažná porušení stejných povinností by mělo být stanoveno shodné rozpětí pokuty, bez ohledu na to, zda je pachatelem fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba, a to z důvodu ústavního principu rovnosti subjektů v právech ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod.** Samotná skutečnost, že pachatel je právnickou osobou či podnikající fyzickou osobou, bez dalšího nezvyšuje typovou závažnost přestupku. Zakládá-li specifická povaha pachatele vyšší typovou závažnost protiprávního jednání¹⁷, lze tuto skutečnost vyjádřit vymezením skutkové podstaty přestupku zvláštního subjektu (např. přestupku provozovatele), a to v souladu s bodem 3.3 tohoto materiálu. Není-li upravena skutková podstata přestupku zvláštního subjektu, je stanovení přísnějšího rozpětí pokuty pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby přípustné tehdy, jestliže je porušení povinnosti těmito osobami typově závažnější ve srovnání s porušením shodné povinnosti nepodnikajícími fyzickými osobami.

U právnických osob a podnikajících fyzických osob lze očekávat profesionalitu a obecně i vyšší povědomí o některých povinnostech, zejména pokud tyto povinnosti bezprostředně souvisí s předmětem jejich podnikání (resp. s hlavní činností těchto osob nebo s činností, která s touto hlavní činností

¹⁶ Ohrožovací přestupky jsou takové, které na rozdíl od přestupků poruchových vyvolávají „pouze“ reálné ohrožení zákonem chráněného zájmu (např. ohrožení životního prostředí neučiněním opatření chránících před únikem určitých nebezpečných látek).

¹⁷ Ve srovnání s osobou, která tuto specifickou povahu nemá, avšak daná povinnosti se vztahuje i na ni.

bezprostředně souvisí – např. marketing). To odůvodňuje zakotvení přísnějšího rozpětí pokuty pro uvedené osoby – např. subjekty finančního trhu či subjekty zpracovávající osobní údaje. Přitom je třeba rozlišovat, zda jde o zvláštní subjekt – subjekty finančního trhu – nebo o *pouhý výkon funkce/činnosti*¹⁸ – subjekty zpracovávající osobní údaje. Posouzení těchto otázek však závisí na konkrétní oblasti veřejné správy; nikoliv u každé povinnosti lze potřebu stanovení přísnějšího rozpětí pokuty pro právnické osoby či podnikající fyzické osoby tímto způsobem odůvodnit – viz např. úpravu pokut v zákoně č. 251/2016 Sb.

- **Za typově stejně závažná porušení povinnosti zvláštním subjektem přestupku by měl být stanoven stejně přísný správní trest (shodné zákonné rozpětí pokuty), a to bez ohledu na to, zda tímto zvláštním subjektem přestupku může být fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba.** To znamená, že zákon by měl stanovit stejné zákonné rozpětí pokuty například u konkrétního přestupku provozovatele, které se použije u provozovatele nepodnikající fyzické osoby, právnické osoby i podnikající fyzické osoby. Tento požadavek má z povahy věci význam pouze tehdy, může-li provozovatelem (či jiným zvláštním subjektem) být jak fyzická osoba, tak i právnická osoba či podnikající fyzická osoba, případně alespoň dva z těchto subjektů. K možnosti odlišného zákonného rozpětí pokut u typově závažnějších porušení shodné povinnosti právnickou osobou či podnikající fyzickou osobou – viz obdobně argumentaci v předchozí odrážce.

V návaznosti na shora uvedené požadavky předkladatel ve zvláštní části důvodové zprávy rovněž souhrnně odůvodní přiměřenost jím navržených druhů a zákonných rozpětí správních trestů za přestupky:

- Zvláště se předkladatel zaměří na porovnání přestupků, pro které je v daném konkrétním zákoně (popř. v dané oblasti veřejné správy) zakotven stejný druh a rozpětí správního trestu. Dále např. vysvětlí, že určitý přestupek (nebo skupina přestupků) je postihován ve srovnání s jinými přestupky přísněji, protože způsobuje závažnější následek (poškozuje životní prostředí, vede k získání většího majetkového prospěchu pachatele), má poruchový charakter, případně vykazuje jiný znak zvyšující jeho typovou závažnost.

¹⁸ Aniž byla zakotvena skutková podstata přestupku zvláštního subjektu.

- Má-li dojít ke zvýšení horní hranice sazby pokuty za přestupek, předkladatel uvede například s využitím údajů z úřední evidence, kterou sám vede¹⁹, v jaké konkrétní výši byla podle stávající praxe pokuta ukládána, zejména v kolika případech byla pokuta uložena na samé horní hranici, nebo těsně pod ní, ve vztahu k celkovému počtu projednaných přestupků.

2.5.1 Vztah k právu EU

Tento materiál se nepoužije v rozsahu, v němž požadavky na vymezení druhu a rozpětí správního trestu závazně plynou z práva EU. Vždy je nutno respektovat příslušné implementační závazky České republiky. Právo EU může vyžadovat mj. podstatně vyšší rozpětí správního trestu, než které by odpovídalo tomuto materiálu; u obdobných protiprávních jednání může rozlišovat též mezi fyzickými a právníckými osobami; případně může být stanovena povinnost určitě jednání postihovat, aniž by bylo určeno konkrétní rozpětí pokuty, přičemž se pouze obecně stanoví požadavek na odrazující účinek sankce apod.

Příklad: Čl. 70 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (přepracované znění):

„Členské státy v souladu se svým vnitrostátním právem zajistí, aby (...) měly příslušné orgány pravomoc přijímat a ukládat alespoň tyto správní sankce a opatření:

(...)

f) v případě právnické osoby maximální správní pokuty ve výši nejméně 5 000 000 EUR nebo v členských státech, jejichž měnou není euro, v odpovídající hodnotě v příslušné národní měně k 2. červenci 2014, nebo až 10 % celkového ročního obratu právnické osoby (...);

g) v případě fyzické osoby maximální správní pokuty ve výši nejméně 5 000 000 EUR nebo v členských státech, jejichž měnou není euro, v odpovídající hodnotě ve vnitrostátní měně k 2. červenci 2014;“.

Příklad: Čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním

¹⁹ Viz například přehled přestupků podle § 110 zákona č. 250/2016 Sb., který má za cíl přispět k reformě zvláštní části přestupkového práva anebo evidenci podle § 6 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách): „Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná pro jejich uplatňování. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

V těchto případech předkladatel v důvodové zprávě vysvětlí, v jakém rozsahu je navržena úprava správních trestů za přestupky implementací, resp. výsledkem harmonizace s právem EU. Implementace, resp. harmonizace vnitrostátního práva s právem EU však není bez dalšího důvodem, aby byly přizpůsobovány správní tresty u přestupků ryze vnitrostátního charakteru. Je nutno si uvědomit, že požadavky práva EU na úpravu správních trestů za přestupky jsou odůvodněny ochranou specifických zájmů EU (typicky v oblasti ochrany jednotného vnitřního trhu), a nelze je proto mechanicky přenášet na přestupky vnitrostátní. Např. vysoká horní hranice sazby pokuty za přestupek, která je důsledkem této harmonizace, neodůvodňuje stanovení srovnatelné pokuty u jiných přestupků, které spočívají v podobném jednání, avšak nejsou s právem EU provázány (tj. nejde o výsledek harmonizace s právem EU).

Poznámka: Výše uvedené, jakož i ostatní pravidla tohoto materiálu odkazující na právo EU, se použijí přiměřeně i ve vztahu k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy České republiky.

3 Konkrétní požadavky na tvorbu skutkových podstat přestupků a některých dalších ustanovení o přestupcích

Obecně platí, že skutkové podstaty přestupků mají být obsaženy v zákoně, ve kterém jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat. **Skutková podstata přestupku nicméně může být výjimečně vymezena v jiném zákoně** než v tom, ve kterém je uložena povinnost, na kterou se ve skutkové podstatě odkazuje. Půjde o případy, kdy je z povahy věci nevhodné, aby daný zákon obsahoval skutkové podstaty přestupků (jedná se například o občanský zákoník, zákoník práce apod.).²⁰

²⁰ Srov. § 10 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb.

3.1 Objektivní stránka skutkové podstaty přestupku

Objektivní stránka by měla být vymezena přesně a určitě. Tento požadavek vychází ze zásady *nullum crimen sine lege* (žádný trestný delikt bez zákona). Zákon musí definovat protiprávní jednání, které je znakem skutkové podstaty přestupku, dostatečně konkrétně, aby jeho adresáti byli schopni toto protiprávní jednání jednoznačně rozpoznat a v návaznosti na to zjistit, jaký správní trest jim hrozí.

Příklady vhodné formulace objektivní stránky: „zničí, poškodí nebo neoprávněně odstraní veřejnou vyhlášku anebo pozmění její obsah“, „nevyznačí hranice rybářského revíru“, „poškodí nebo bez povolení pokácí dřevinu rostoucí mimo les“, „padělá nebo úmyslně neoprávněně změní zdravotní průkaz“.

Příklady nevhodné formulace objektivní stránky: „poruší povinnosti stanovené v zákoně“, „poruší povinnosti stanovené v právních předpisech vydaných na základě zákona“, „poruší povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona“. Tím není dotčena možnost zakotvení tzv. zbytkové skutkové podstaty přestupku v souladu s bodem 3.2.2.

Důsledné promítnutí uvedeného požadavku na přesné vymezení objektivní stránky však při velkém množství povinností v rámci jednoho zákona může být kontraproduktivní a může vést naopak k nepřehlednosti právní úpravy. Tomu lze čelit, aniž by bylo zcela rezignováno na požadavek přesnosti a určitosti, pokud bude **objektivní stránka skutkové podstaty přestupku vyjádřena některým z níže uvedených způsobů, které jsou založeny na různé míře obecnosti a které lze vzájemně kombinovat**, a to vždy s přihlédnutím ke konkrétní povaze porušených povinností:

- **Zobecněná objektivní stránka skutkové podstaty přestupku s ohledem na druh porušené povinnosti** (bod 3.1.1)
- **Uvedení typových znaků jednání pachatele přestupku** (bod 3.1.2)
- Uvedení následku přestupku (bod 3.1.3)
- Odkaz na ustanovení zákona, v němž je povinnost uložena (bod 3.1.4)
- Odkaz na přímo použitelný předpis EU (bod 3.1.5)
- Odkaz na příslušnou formu správní činnosti (bod 3.1.6)

- Kvalifikovaná a privilegovaná skutková podstata přestupku (bod 3.2.1)
- Zbytková skutková podstata přestupku (bod 3.2.2)

Výchozí způsoby formulace skutkové podstaty přestupku jsou uvedeny v bodu 3.1.1 a 3.1.2. Body 3.1.3, 3.1.5 a 3.1.6 dopadají na některé zvláštní případy.

Způsob popsáný v bodu 3.1.4 lze využívat jen zcela výjimečně. Způsoby uvedené v bodu 3.2 jsou doplňkové, neboť předpokládají, že v daném zákoně jsou zakotveny i jiné skutkové podstaty přestupků, jejichž skutková podstata je vymezena některým ze způsobů podle bodu 3.1.

3.1.1 Zobecněná objektivní stránka skutkové podstaty přestupku s ohledem na druh porušené povinnosti

Tento způsob vymezení objektivní stránky skutkové podstaty přestupku vychází ze zobecnění jednotlivých skutkových podstat, jejichž znakem je porušení stejného nebo podobného druhu povinnosti. „Nadřazená“ skutková podstata umožní, **aby bylo potrestáno porušení několika samostatně upravených povinností** bez nutnosti formulovat zvláštní skutkovou podstatu přestupku pro každou z nich. **Zobecněná skutková podstata by měla být formulována tak, aby z ní bylo patrné, na porušení jakého druhu povinnosti dopadá, a aby adresátovi nečinilo obtíže rozpoznat, porušení jakých konkrétních povinností zahrnuje.**

Předpokladem tohoto způsobu formulace objektivní stránky skutkové podstaty přestupku je, že předkladatel každé ustanovení obsahující konkrétní povinnost posoudí zvlášť a určí, zda toto ustanovení upravuje povinnosti stejného nebo podobného typu a závažnosti. Pokud určí, že ustanovení obsahuje povinnosti stejného nebo podobného typu a závažnosti, pak určí společného jmenovatele (nadřazený pojem) těchto povinností, který nejlépe vystihuje jejich typ a charakter. Pokud ustanovení neobsahuje povinnosti stejného nebo srovnatelného typu a závažnosti, tento přístup se neaplikuje a skutková podstata bude obsahovat konkrétní povinnost.

Příklady: „poruší informační/evidenční/oznamovací/ohlašovací povinnost podle tohoto zákona“, „vykonává činnost podle tohoto zákona bez oprávnění“, „vykonává činnost v ochranném pásmu zakázanou tímto zákonem“, „nesplní některou z povinností uložených orgánem dozoru podle tohoto zákona“.

3.1.2 Uvedení typových znaků jednání pachatele přestupku

a) Úplný popis protiprávního jednání bez uvedení odkazu na ustanovení, ve kterém je obsažena povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty:

Objektivní stránka skutkové podstaty přestupku by měla být vyjádřena **tak, aby vystihovala protiprávní jednání, které má být trestné, popř. následek, místo a čas jednání.**

Tento způsob tvorby skutkové podstaty se užíje zejména tehdy, když zákon výslovně neupravuje povinnost, jejíž porušení se trestá, nebo je tato povinnost formulována příliš obecně a **předkladatel vymezuje konkrétní formy protiprávního jednání až ve skutkové podstatě.**

Skutková podstata může **zahrnovat i více druhů protiprávního jednání, jestliže vykazují stejnou míru závažnosti a věcně spolu souvisejí.**

Příklady: „neprodleně neohlásí poškození, zničení, ztrátu, odcizení nebo zneužití občanského průkazu“, „neuposlechne pořádkových opatření svolavatele shromáždění“, „doveze nebo vyveze zboží v rozporu s povolením“.

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze státní symboly užívat jen vhodným a důstojným způsobem. Konkrétní formy protiprávního jednání stanoví až § 13 odst. 1, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že zneužije, úmyslně poškodí nebo hrubě zneváží státní symbol České republiky.

Podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb. se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že úmyslně způsobí škodu na cizím majetku zničením nebo poškozením věci z takového majetku. Zákon č. 251/2016 Sb. vymezuje protiprávní jednání přímo ve skutkové podstatě (tj. není v něm samostatně upravena povinnost nepoškozovat cizí majetek mimo danou skutkovou podstatu).

b) Uvedení hlavních znaků protiprávního jednání s odkazem na ustanovení, ve kterém je obsažena povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty:

Popis protiprávního jednání se doplní **odkazem na příslušné ustanovení zákona, v němž je povinnost uložena** (např. za použití slov „podle §“ nebo „v rozporu s §“). **V takovém případě nemusí skutková podstata obsahovat podrobný popis protiprávního jednání, ale postačí uvést jeho hlavní znaky.**

Odkaz na příslušné ustanovení se doplní zejména v případech, kdy povinnost není formulována dostatečně určitě a jasně, popřípadě zákon obsahuje velké množství do určité míry podobných povinností, které jsou rozptýleny na různých místech zákona, a znakem skutkové podstaty přestupku má být porušení pouze některé z nich. Odkaz by měl v těchto případech pomoci adresátovi ujasnit si, za porušení jaké konkrétní povinnosti odpovídá.

Příklady: „neučiní záznam/neposkytne údaje/nezašle informaci podle § ...“, (pozn.: v uvedeném ustanovení může být stanoven způsob podání informace, lhůta pro její podání, formát, ve kterém má být zaslána apod.)

„v rozporu s § ... neopatří výrobek údajem o datu spotřeby“, „dodává zboží dvojího užití na trh v rozporu s § ...“, „v rozporu s § ... provozuje zemědělskou výrobu apod.“.

3.1.3 Uvedení následku přestupku

Jestliže pachatel nemá být trestán za to, že nesplní povinnost, ale až za to, co porušením této povinnosti způsobí, formuluje se skutková podstata s uvedením následku. Pachatel pak nemůže být potrestán, pokud k tomuto následku nedojde, byť by jednáním pachatele byla povinnost porušena. Skutková podstata může být formulována i výlučně uvedením následku, tj. skutková podstata nemusí výslovně vyžadovat porušení konkrétní povinnosti. **V těchto případech se neklade na přesné vymezení objektivní stránky skutkové podstaty takový důraz oproti situaci, kdy je formulována jako porušení konkrétní povinnosti.**

Příklad: *Podle § 92 odst. 3 písm. c) zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že ohrozí bezpečnost létání porušením leteckého předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího provádění letů ve vzdušném prostoru.*

3.1.4 Odkaz na ustanovení zákona, v němž je povinnost uložena

Pouze zcela výjimečně lze formulovat skutkovou podstatu pouhým odkazem na ustanovení, v němž je vymezena povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty.²¹ Tento způsob formulace lze využít pouze v případě, že je v příslušném paragrafu více²² povinností, které jsou z hlediska povahy a závažnosti stejně významné a jejichž nesplnění má být potrestáno

²¹ K tomu se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2003, č. j. 5 A 65/2001-33 (č. 124/2004 Sb. NSS): „Jestliže ustanovení zákona o správní sankci náležitě (slovně) definuje skutkovou podstatu, samotný nesprávný (nepřesný) odkaz na ustanovení vymezující odpovídající právní povinnost nebrání správnímu orgánu uložit za tento delikt sankci.“

²² Jestliže je naopak v paragrafu pouze jedna povinnost, měl by být upřednostněn jiný způsob formulace v souladu s tímto materiálem, neboť v tomto případě již nic nebrání podrobnějšímu popisu objektivní stránky skutkové podstaty přestupku.

stejně přísným správním trestem. Tyto povinnosti by přitom měly být uvedeny jednoznačně, to znamená bez dalších podrobností nebo návazností na další aspekty právní úpravy, které by mohly komplikovat přesné rozpoznání povinnosti, jejíž nesplnění má být trestáno.

Oproti variantě popsané v bodu 3.1.2 písm. b) tohoto materiálu zde chybí bližší popis protiprávního jednání či uvedení dalších znaků skutkové podstaty přestupku.

Příklady: „nesplní některou z povinností podle § ...“, „poruší některý ze zákazů podle § ...“, „nesplní některý z příkazů podle § ...“, „poruší některé z omezení podle § ...“ atd.

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb. se fyzická osoba dopustí přestupku na úseku součinnosti zaměstnavatele a orgánu jednajícího za zaměstnance tím, že poruší povinnosti vůči příslušným odborovým orgánům, radám zaměstnanců nebo zástupcům pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci vyplývající z § 62, 277, 279, 280, 287 a § 339 odst. 1 zákoníku práce.

3.1.5 Odkaz na přímo použitelný předpis EU

Je-li povinnost uložena přímo použitelným předpisem EU, objektivní stránka skutkové podstaty přestupku se formuluje **zpravidla bez použití odkazu na konkrétní článek přímo použitelného předpisu EU**, ve kterém je obsažena povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku.²³

Tato povinnost se ve skutkové podstatě zobecní (vytvoří se jedna zobecněná skutková podstata), bude-li to vzhledem k její povaze možné, a doplní se **odkaz na přímo použitelný předpis EU s využitím jeho druhového názvu** (například *přímo použitelný předpis Evropské unie upravující požadavky pro úhrady a inkasa*), není-li pro něj v zákoně zavedena legislativní zkratka nebo jiné označení. Druhový název přímo použitelného předpisu EU lze případně doplnit odkazem na poznámku pod čarou s úplným názvem tohoto předpisu. Pokud není možné vzhledem k povaze povinností vytvořit zobecněnou skutkovou podstatu, ve skutkové podstatě se uvedou hlavní znaky protiprávního jednání.

Příklad: „uvádí na trh zboží dvojího užití v rozporu s přímo použitelným předpisem upravujícím ...“, „použije úvěrové hodnocení pro výpočet kapitálových

²³ Viz čl. 21 odst. 5 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválených usnesením vlády č. 1304 ze dne 12. 10. 2005.

požadavků v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím obezřetnostní požadavky na úvěrové instituce a investiční podniky“, „vykonává činnost řídicího letového provozu v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím udělování průkazu způsobilosti a podmínky výkonu činnosti řídicího letového provozu“.

Nepostačují-li výše uvedené způsoby k jednoznačnému určení povinností, jejichž porušení má být trestáno, je možno ve skutkové podstatě uvést **odkaz na konkrétní ustanovení přímo použitelného předpisu EU spolu s hlavními znaky protiprávního jednání**. Má-li být vymezena objektivní stránka skutkové podstaty přestupku **pouze** předmětným odkazem, použije se bod 3.1.4 tohoto materiálu přiměřeně.

Příklad: *„nesdělí České národní bance údaje, nebo sdělí neúplné nebo nesprávné údaje podle čl. 99 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, nařízení nebo rozhodnutí Evropské komise“, „nesplní některou z povinností nebo poruší některý ze zákazů podle čl. 3 odst. 1 nebo 2, čl. 4 odst. 1, čl. 5 odst. 1, 2, 3, 6, 7 nebo 8 nebo čl. 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012“.*

Pouze zcela výjimečně lze připustit vymezení skutkové podstaty přestupku **pouhým odkazem na celý přímo použitelný předpis EU** anebo obecným odkazem na množinu přímo použitelných předpisů EU v **určité (druhově vymezené) oblasti veřejné správy**. Uvedená varianta přichází v úvahu zejména tehdy, má-li být takto zakotvena tzv. zbytková skutková podstata (k tomu viz bod 3.2.2); případně vedl-li by jiný možný způsob vymezení skutkové podstaty v souladu s tímto materiálem k neúměrnému (až extrémnímu) nárůstu množství skutkových podstat přestupků v daném zákoně.

Příklad: *§ 17 odst. 2 písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že jiným jednáním, než je uvedeno v písmeni a), v písmeni b), v odstavci 1 písm. g) nebo z), v odstavci 4 nebo v odstavci 5, nesplní povinnost podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny (...).“.*

Před pravidly obsaženými v tomto materiálu mají přednost případné zvláštní požadavky na vymezení skutkových podstat přestupků plynoucí z práva EU. Vymezení příslušných skutkových podstat přestupků musí být v souladu s implementačními závazky plynoucími z členství České republiky v EU.

Příklad: Podle rozsudku Soudního dvora EU ze dne 14. 10. 2010 ve věci C-280/08 P Deutsche Telekom AG neobsahuje primární právo EU uzavřený výčet zakázaných způsobů zneužití dominantního postavení. Skutkové podstaty přestupků v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, jsou proto formulovány obecněji, neboť vzhledem k rozmanitosti soutěžní činnosti podniků nelze možná zneužívající jednání plně předvídat.

Právo EU může i samo vymezovat skutkové podstaty („unijních“) správních deliktů, resp. protiprávní jednání, za která se ukládají „správní pokuty“. Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb. je přestupkem pouze čin, který je takto výslovně označen. Aby byla zmíněná protiprávní jednání podle práva EU trestná jako přestupek, je **nutno příslušné skutkové podstaty („unijních“) správních deliktů převést do vnitrostátního práva, resp. je upravit jako skutkové podstaty přestupků**. Do budoucna lze vzhledem k očekávanému nárůstu těchto případů uvažovat nad jiným způsobem řešení, který by zamezil neúměrnému rozšíření počtu skutkových podstat přestupků ve vnitrostátním právu (například příslušnou změnou Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii – čl. 21).

Příklad: Čl. 83 odst. 4 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů): „Za porušení následujících ustanovení lze v souladu s odstavcem 2 uložit správní pokuty až do výše 10 000 000 EUR, nebo jedná-li se o podnik, až do výše 2 % celkového ročního obrátu celosvětově za předchozí finanční rok, podle toho, která hodnota je vyšší: povinnosti správce a zpracovatele podle článků 8, 11, 25 až 39, 42 a 43“.

3.1.6 Odkaz na příslušnou formu správní činnosti

Skutková podstata přestupku musí být stanovena vždy zákonem. Naopak povinnosti, jejichž porušení je znakem této skutkové podstaty, mohou plynout ze zákona, přímo použitelného předpisu EU, podzákonného právního předpisu, eventuálně z jiné formy správní činnosti (správní rozhodnutí, veřejnoprávní smlouva, opatření obecné povahy, faktický pokyn). **Nejsou-li uvedené povinnosti obsaženy**

v zákoně, formuluje se skutková podstata odkazem na příslušnou formu správní činnosti, která je pramenem těchto povinností.²⁴

Odkaz na zákonné ustanovení upravující oprávnění k příslušné správní činnosti (např. zmocňovací ustanovení u prováděcích právních předpisů, ustanovení zakládající pravomoc vydat opatření obecné povahy), není třeba uvádět. To platí za předpokladu, že **je ze skutkové podstaty zřejmé, na jakou formu správní činnosti se odkazuje** a adresátům nebude činit obtíže nalézt příslušnou právní úpravu takové formy správní činnosti. **Přednost před odkazem na ustanovení upravující oprávnění k příslušné správní činnosti by mělo mít druhové vymezení příslušné formy správní činnosti.** Pokud uvedený postup není možný, uži se odkaz na ustanovení upravující oprávnění k příslušné správní činnosti.

Příklady: „užívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím“, „provede stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením“, „nesplní povinnost uloženou rozhodnutím vydaným na základě § 10 odst. 1 písm. b)“, „provádí lov ryb v rozporu se způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem z důvodu ochrany rozmnožování ryb po dobu jejich hájení“.

V případě, že v prováděcím právním předpise je obsaženo několik povinností a odkaz na prováděcí právní předpis jako celek by činil postih za přestupek nepředvídatelným, pak by objektivní stránka skutkové podstaty měla **kromě odkazu na příslušný prováděcí právní předpis obsahovat též hlavní typové znaky jednání pachatele.** Ve skutkové podstatě přestupku se naopak zpravidla neuvádí odkaz na konkrétní ustanovení prováděcího právního předpisu, aby nebylo nutné při změně prováděcího právního předpisu novelizovat též příslušný zákon.

Příklady: „v rozporu s prováděcím právním předpisem vydaným na základě § ... uvede na trh zakázané výrobky nebo uvede do distribuce výrobky obsahující škodlivé látky“, „poruší některou z podmínek plavebního provozu stanovených prováděcím právním předpisem vydaným na základě § 6“.

²⁴ Problematikou konstrukce objektivní stránky skutkové podstaty v případě povinností uložených přímo použitelným předpisem EU se zabývá speciálně bod 3.1.5.

3.2 Doplňkové způsoby formulace objektivní stránky skutkové podstaty přestupku

3.2.1 Kvalifikovaná a privilegovaná skutková podstata přestupku

Kvalifikovaná skutková podstata přestupku doplňuje základní skutkovou podstatu přestupku o některé další znaky, které nejsou v této základní skutkové podstatě zahrnuty. Tyto další znaky **zvyšují typovou závažnost přestupku** ve srovnání se skutkovou podstatou základní, a odůvodňují zakotvení přísnějšího správního trestu.

Kvalifikovaná skutková podstata přestupku může spočívat například ve způsobení určitého závažnějšího následku, získání většího prospěchu, spáchání přestupku na určitém místě, případně ve vymezení poruchového přestupku ve vztahu k ohrožovacímu přestupku obsaženému v základní skutkové podstatě apod.

Tímto způsobem lze u základní skutkové podstaty stanovit správní trest v nižší sazbě a přísnější správní trest lze stanovit až u kvalifikované skutkové podstaty.

Příklad: „Za přestupek podle odstavce ... lze uložit pokutu do ... Kč, jestliže pachatel

- a) ublíží takovým činem jinému na zdraví
- b) spáchá takový čin na dítěti nebo nezletilé osobě
- c) způsobí takovým činem škodu,
- d) spáchá takový čin tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem,
- e) spáchá takový čin v úmyslu poškodit jiného soutěžitele, nebo
- f) spáchá takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného prospěch.“

Příklad: „(1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ohrozí bezpečnost létání porušením leteckého předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího provádění letů ve vzdušném prostoru.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do ... Kč.

(3) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do ... Kč, jestliže pachatel způsobí takovým činem v leteckém provozu nehodu.“

Podobným způsobem jako kvalifikovaná skutková podstata přestupku je utvářena i **privilegovaná skutková podstata přestupku**. V tomto případě je rovněž základní skutková podstata přestupku doplněna o některé další znaky, které v ní nejsou zahrnuty. Tyto další znaky ovšem **snižují typovou závažnost přestupku** ve srovnání se skutkovou podstatou základní, a odůvodňují zakotvení mírnějšího správního trestu.

Předmětným „privilegujícím“ znakem skutkové podstaty by mohla být například skutečnost, že protiprávním jednáním nevznikla škoda. Tato možnost by přicházela v úvahu za předpokladu, že jednáním popsaným v základní skutkové podstatě dochází v obvyklých (typických) případech ke vzniku škody, přičemž tato okolnost ovlivňuje typovou závažnost přestupku a odráží se i v zákonném rozpětí správního trestu, který je stanoven u této základní skutkové podstaty přestupku. Podobně by mohl být „privilegujícím“ znakem skutkové podstaty např. nepatrný rozsah způsobeného následku (škody či jiného následku); odstranění následků porušení povinností v určité lhůtě od zjištění tohoto porušení v rámci výkonu správního dozoru; spáchání činu v určité částečně omluvitelné pohnutce, je-li pachatelem nepodnikající fyzická osoba apod.

Příklad: *„Za přestupek podle odstavce ... lze uložit pokutu do ... Kč, jestliže pachatel nezpůsobí takovým činem škodu.“*

Příklad: *§ 24a odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb.: „Fyzická osoba, která prodává spotřebiteli rostlinné a živočišné výrobky z vlastní drobné pěstitelské nebo chovatelské činnosti anebo lesní plodiny, se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost poctivého prodeje výrobků nebo poskytování služeb podle § 3“.*

Vysvětlení: V § 24 odst. 7 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb. je upravena obdobná skutková podstata přestupku „prodávajícího“: „Prodávající se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost poctivého prodeje výrobků nebo poskytování služeb podle § 3“. U přestupku podle § 24 odst. 7 písm. a) cit. zákona je stanovena podstatně vyšší horní hranice sazby pokuty než u přestupku podle § 24a odst. 1 písm. a) cit. zákona – srov. § 24 odst. 14 písm. d) a § 24a odst. 2. Podstatná je zde skutečnost, že při absenci skutkové podstaty přestupku podle § 24a odst. 1 písm. a) cit. zákona by byla osoba uvedená v tomto ustanovení (drobný pěstitel či chovatel) odpovědná v obecném režimu, a to za přísněji trestný přestupek prodávajícího podle § 24 odst. 7 písm. a) cit. zákona. Ustanovení § 2 odst. 2 cit. zákona výslovně zdůrazňuje, že prodávajícím se pro účely tohoto zákona rozumí i zmíněný drobný pěstitel či chovatel. Výše uvedené skutečnosti odůvodňují posouzení skutkové podstaty přestupku podle § 24a odst. 1 písm. a) cit. zákona jako privilegované v poměru k § 24 odst. 7 písm. a). Ve stejném poměru jsou některé i další skutkové podstaty přestupků podle § 24a odst. 1 a § 24 odst. 7 cit. zákona.

3.2.2 Zbytková skutková podstata přestupku

Ve výjimečných případech (zejména v případě velkého množství povinností v daném zákoně) a za předpokladu jasné a výstižné formulace povinností, jejichž

porušení má být znakem skutkové podstaty přestupku, lze využít tzv. „zbytkové“ skutkové podstaty.

Vzhledem k obecnosti takto formulované skutkové podstaty a její celkové doplňkové povaze je třeba, aby správní trest byl stanoven přiměřeně ve srovnání se skutkovými podstatami, jejichž objektivní stránka je formulována určitě. **Horní hranice sazby pokuty za takový přestupek by proto měla být výrazně nižší než u přestupků, jejichž objektivní stránka je v témže zákoně vymezena určitě.**²⁵

S ohledem na výše uvedené přichází v úvahu zakotvení zbytkové skutkové podstaty přestupku pouze u **protiprávních jednání nízké typové závažnosti**. Současně je nutné, aby zbytková skutková podstata **pouze doplňovala ostatní skutkové podstaty typově závažnějších přestupků v daném zákoně**, vymezené některým ze způsobů podle bodu 3.1. Nejedná se však o doplnění *znaků* těchto ostatních skutkových podstat (není zde žádná „základní skutková podstata“, na kterou by mohla zbytková skutková podstata navazovat; v tom lze spatřovat jeden z rozdílů oproti způsobu popsanému v bodu 3.2.1).

Předkladatel musí při zakotvení zbytkové skutkové podstaty **dbát ve zvýšené míře na to, že v ní vymezené protiprávní jednání by mělo v obvyklých (typických) případech naplňovat materiální znak přestupku** – viz bod 2.3, iii. Vhodné je, aby v takové skutkové podstatě bylo stanoveno, že přestupkem je porušení některé z ostatních povinností upravených v zákoně pouze za splnění další podmínky.

Příklad: „*nesplní jinou povinnost podle tohoto zákona, jestliže tím ohrozí bezpečnost silničního provozu/poškodí životní prostředí/způsobí škodu apod.*“.

3.3 Subjekt přestupku

Při formulaci skutkové podstaty přestupku je nezbytné **náležitě označit subjekt přestupku**. Subjektem přestupku je ten, komu je normou správního práva uložena povinnost, jejíž nesplnění je znakem skutkové podstaty přestupku. Subjektem přestupku může být pouze osoba, tj. ten, kdo má právní osobnost (subjektivitu)²⁶. Subjekt přestupku musí být výslovně označen v uvozovací větě příslušného paragrafu, odstavce nebo pododstavce.

²⁵ Přesněji řečeno, měla by být výrazně nižší než horní hranice sazby pokuty za nejmírněji trestný přestupek, jehož objektivní stránka v tomtéž zákoně je vymezena určitě.

²⁶ K tomu srov. § 17 odst. 2 občanského zákoníku.

Příklady: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že“, „Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že“, „Fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že“.

Jestliže za přešupek odpovídá fyzická osoba, právnícká osoba i podnikající fyzická osoba²⁷, je možné výčet subjektů nahradit slovním spojením „ten, kdo“.

Příklad: „Přestupku se dopustí ten, kdo“.

Pokud je povinnost, jejíž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku, uložena např. dodavateli, odběrateli nebo výrobcí, tj. zvláštnímu subjektu přestupku²⁸, pak se nerozlišuje, zda jde o fyzickou osobu, právníckou osobu nebo podnikající fyzickou osobu. Ve skutkové podstatě přestupku postačuje uvést tento **zvláštní subjekt**. To neplatí v případě, kdy tímto zvláštním subjektem může být (kromě právnícké osoby či podnikající fyzické osoby) rovněž nepodnikající fyzická osoba, jestliže je ke spáchání daného přestupku touto osobou vyžadován výlučně úmysl, nebo výlučně nedbalost. Požadavek formy zavinění je totiž v těchto případech nutno uvést ve skutkové podstatě výslovně, avšak u právníckých osob a podnikajících fyzických osob nemůže být zavinění znakem skutkové podstaty přestupku – viz bod 3.4.

Příklad: „Vlastník/stavebník/provozovatel se dopustí přestupku tím, že...“.

3.4 Subjektivní stránka skutkové podstaty přestupku

Při formulaci skutkové podstaty přestupku je třeba brát ohled na rozdílné pojetí odpovědnosti za přešupek u fyzické osoby na jedné straně a u právnícké osoby a podnikající fyzické osoby na straně druhé. **Fyzická osoba odpovídá za přešupek na základě svého zaviněného jednání (subjektivní odpovědnost), právnícká a podnikající fyzická osoba bez ohledu na zavinění s možností se odpovědnosti zprostit při prokázání zákonem stanovených důvodů (objektivní odpovědnost s možností liberace).**²⁹

²⁷ Podmínky odpovědnosti za přešupek se u jednotlivých subjektů liší (srov. § 13 až § 23 zákona č. 250/2016 Sb.).

²⁸ K tomu srov. § 12 zákona č. 250/2016 Sb.

²⁹ V platném právu lze však nalézt i zvláštní konstrukce odpovědnosti za přešupek jako speciální právní úpravy vůči zákonu č. 250/2016 Sb. K možnosti výjimečných odchylek od pravidel obsažených v zákoně č. 250/2016 Sb. srov. bod 2.2. Jde například o presumovanou objektivní odpovědnost za přešupek provozovatele vozidla, který je nepodnikající fyzickou osobou, podle § 125f zákona č. 361/2000 Sb. Odpovědnost za tento přešupek se nicméně uplatňuje pouze podpůrně, mj. nepodaří-li se zjistit totožnost řidiče vozidla. Dále srov. absolutní objektivní odpovědnosti

K odpovědnosti fyzické osoby za přešupek se vyžaduje zavinění. **Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.** Má-li jít o přešupek, k jehož spáchání postačí nedbalost, ale lze jej spáchat též úmyslně, ve skutkové podstatě se znak zavinění neuvede. Má-li jít o přešupek, k jehož spáchání se vyžaduje úmysl (a nedbalostně jej tedy spáchat nelze), je třeba to ve skutkové podstatě vyjádřit **výslovně**, a to slovem „úmyslně“. Má-li jít o přešupek, který lze spáchat pouze z nedbalosti, uvedou se ve skutkové podstatě slova „z nedbalosti“ (tato konstrukce nicméně nebude natolik častá, půjde zejména o případy, kdy je nutno vymezit hranice odpovědnosti za přešupek a odpovědnosti za trestný čin³⁰, nebo v případě, kdy zákon obsahuje dvě skutkové podstaty přešupku, jejichž znakem je porušení stejné povinnosti, avšak pro vznik odpovědnosti za přešupek se v prvním případě vyžaduje pouze nedbalost a ve druhém případě se vyžaduje úmysl). Má-li jít o znak skutkové podstaty, bez jehož naplnění nemůže být přešupek spáchán, je třeba výslovně upravit též **fakultativní znaky subjektivní stránky skutkové podstaty přešupku**, jakými jsou pohnutka (motiv) nebo cíl (záměr). Pokud nebudou tyto znaky výslovně vyjádřeny ve skutkové podstatě, lze k nim přihlédnout při ukládání správních trestů jako k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem. Naopak pokud budou znakem skutkové podstaty přešupku, nelze k nim již při ukládání správních trestů přihlížet z důvodu zákazu dvojího přičítání téže skutečnosti.

Při uplatňování odpovědnosti právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přešupek nelze relevantně právně zkoumat, zda jednání, kterým byla porušena povinnost, bylo právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou zaviněno. Z tohoto důvodu také **znak zavinění (úmysl nebo nedbalost) ani fakultativní znaky subjektivní stránky skutkové podstaty nelze uvádět ve skutkových podstatách přešupků, za které odpovídá právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba.**

Příklad: *Podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb. se fyzická osoba dopustí přešupku tím, že **úmyslně** způsobí škodu na cizím majetku zničením nebo poškozením věci z takového majetku. Naproti tomu podle § 8 odst. 2 písm. a) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb. se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přešupku tím, že způsobí škodu na cizím majetku zničením nebo poškozením věci z takového majetku.*

(tj. bez možnosti liberace) za přešupky právnických osob a podnikajících fyzických osob, zejména dopravců, podle § 36 odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb..

³⁰ Viz dřívější skutkovou podstatu přešupku ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném do 30. 9. 2016.

3.5 Správní tresty

Za přestupek lze uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. **Pokud má být umožněno uložit zákaz činnosti³¹ a zveřejnění rozhodnutí o přestupku, zákon tuto možnost musí výslovně stanovit.** Zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze navíc uložit pouze právnické nebo podnikající fyzické osobě. Ostatní zmíněné správní tresty lze uložit vždy, není-li to zákonem výslovně vyloučeno.

Pokud má být **povinně uložen správní trest určitého druhu, musí to být v zákoně jednoznačně uvedeno** (např. za použití slov „se uloží“). V opačném případě se použije obvyklá dikce „lze uložit“. Například formulace „se uloží pokuta“ vylučuje, aby byl namísto pokuty uložen správní trest jiného druhu (typicky napomenutí). Je tudíž možné, není-li to zákonem výslovně vyloučeno, uložit spolu s pokutou (při splnění zákonných podmínek) další správní trest, např. propadnutí věci³², nikoliv však napomenutí, které nelze uložit spolu s pokutou (§ 35 a § 36 zákona č. 250/2016 Sb.). V této souvislosti je nutno zdůraznit, že dikce „se uloží“ by měla být užívána výlučně za účelem omezení správního uvážení při určení druhu správního trestu. Z důvodu právní jistoty by dikce „se uloží“ neměla sloužit k implicitnímu vyloučení upuštění/podmíněného upuštění od uložení správního trestu, tj. k nahrazení požadavku výslovného vyloučení tohoto právního institutu (viz následující odstavce).

Pokud má být v některých případech vyloučena možnost upustit od uložení správního trestu, popřípadě podmíněně upustit od uložení správního trestu anebo mimořádně snížit výměru pokuty, **musí být tyto instituty v zákoně výslovně vyloučeny** (např. za použití slov „Od uložení správního trestu ... nelze upustit.“).

Příklady: *Za přestupek podle ... lze uložit pokutu/se uloží pokuta do ... Kč. Za přestupek podle ... lze uložit zákaz činnosti na ... rok/... roky/ ... let. Za přestupek podle ... lze uložit zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Za přestupek podle ... se uloží propadnutí zboží. Od uložení správního trestu za přestupek podle ... nelze upustit/podmíněně upustit. Dolní hranici sazby pokuty za přestupek podle ... nelze mimořádně snížit.*

³¹ Není-li ve zvláštním zákoně upravena maximální délka doby zákazu činnosti jinak, lze jej uložit nejdéle na 3 roky, u mladistvého nejdéle na 1 rok (§ 47 odst. 2 a § 58 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

³² Napomenutí a propadnutí věci jsou tzv. univerzálními správními tresty, které lze uložit bez zmocnění ve zvláštním zákoně, pokud jejich uložení zákon výslovně nevyloučí.

Výše pokuty se určuje zpravidla pevnou horní hranicí, která může být doplněna dolní hranicí³³ – tu lze při splnění podmínek stanovených v § 44 zákona č. 250/2016 Sb. mimořádně snížit (viz výše). **Některé zákony určují způsob výpočtu pokuty (výše pokuty je závislá na výši obratu, na ceně zboží, apod.). U pokut stanovených výpočtem by měl předkladatel zvážit, zda ji formulovat relativně určitě (např. do výše dosaženého obratu) nebo absolutně určitě (ve výši dosaženého obratu). Obecně lze doporučit, aby v případě stanovení pokuty výpočtem byla určena pouze její horní hranice, nikoliv pevná částka. Absolutně určitý správní trest totiž může nadměrně omezovat správní uvážení. Tento důsledek přitom nelze zmírnit ani prostřednictvím institutu mimořádného snížení výměry pokuty, který lze použít jen u dolní hranice sazby pokuty.**

Příklad: § 36c odst. 9 písm. e) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů: *„Za přestupek lze uložit pokutu do dvojnásobku výše neoprávněného prospěchu, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), c) až f) nebo odstavce 8 a spáchala-li ho právnická osoba; není-li možné výši neoprávněného prospěchu zjistit, lze uložit pokutu do výše 10 % čistého ročního obratu dosaženého právnickou osobou za bezprostředně předcházející účetní období, který zahrnuje položky uvedené v čl. 316 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013“.*

Příklady: *„(x) Za přestupek podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit pokutu do 50 000 Kč.“*

„(x) Za přestupek lze uložit

a) pokutu do 10 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), odstavce 2 písm. d) nebo odstavce 3,

³³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09: *„Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. **Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce.** Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce“.*

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS. 3/02: *„Zákonem stanovená **minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jež vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod. Současně zakládá porušení čl. 1 Listiny, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.“.***

Dále např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

- b) pokutu do 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. a), b) nebo c),
- c) zákaz činnosti do 2 let, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a)
- d) zákaz činnosti do 5 let, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. a), b) nebo c),
- e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. a), b) nebo c).“

Je přípustná rovněž **kombinace pevné horní hranice sazby pokuty a určení způsobu výpočtu pokuty.**

Příklad: V zákoně o ochraně hospodářské soutěže jsou stanoveny pevné horní hranice sazeb pokut za přestupky, a to ve shodné výši pro fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby (§ 22 odst. 2, § 22a odst. 2). V případě právnických osob a podnikajících fyzických osob (tj. soutěžitelů vytvářejících obrat) je tato úprava doplněna určením horní hranice sazby pokuty procentem z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období – § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z uvedených dvou variant se v konkrétním případě použije ta horní hranice sazby pokuty, která je vyšší.

Stanovení **přísnějšího (mírnějšího) správního trestu u přestupku podle kvalifikované (privilegované) skutkové podstaty** se vyjádří v odstavci následujícím za odstavci, které upravují správní tresty u základních skutkových podstat. V tomto novém odstavci se odkáže na odpovídající základní skutkovou podstatu a uvedou se okolnosti odůvodňující uložení přísnějšího (mírnějšího) správního trestu – viz bod 3.2.1.

3.5.1 Předpoklady pro zakotvení zpřísněného postihu recidivy

Zákon může stanovit přísnější správní trest (například v podobě zvýšené sazby pokuty) za opakované spáchání přestupku. Je však třeba zajistit, aby kompetence správního orgánu rozhodnout v mezích zvýšené sazby pokuty byla v souladu se zásadou právní jistoty a rovnosti v právech, jakož i v souladu s ochranou osobních údajů. Tomuto požadavku lze vyhovět zřízením zákonné evidence osob, které byly pravomocně uznány vinnými ze spáchání přestupku. V opačném případě se postih opakovaného spáchání přestupku, z něhož byl pachatel již dříve pravomocně uznán vinným, stává do značné míry nahodilým. Výše uvedené lze shrnout takto:

Zakotvení přísnějšího správního trestu (zpravidla vyšší horní hranice sazby pokuty) za opakované spáchání přestupku je přípustné tehdy, jestliže je

a) zákonem stanovena pravomoc správního orgánu vést evidenci přestupků a upraven způsob vedení této evidence, včetně určení konkrétních skutkových podstat přestupků, resp. pravomocných rozhodnutí o těchto přestupcích, která se budou do této evidence zapisovat a zároveň

b) zákonem vymezeno, co se rozumí opakovaným spácháním přestupku.

Příklad: *Způsob vedení evidence vybraných přestupků spravované Rejstříkem trestů upravuje § 106 až § 108 zákona č. 250/2016 Sb. a část třetí zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.*

Podle § 7 odst. 5 zákona č. 251/2016 Sb. platí, že je-li přestupek podle odstavců 1 až 3 spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku podle stejného odstavce, uloží se pokuta ve zvýšené sazbě (podobné pravidlo je dále v § 5 odst. 4 a § 8 odst. 5).

Podle § 12 zákona č. 251/2016 Sb. se pravomocné rozhodnutí o přestupku podle § 5, 7 a 8, s výjimkou rozhodnutí o přestupku podle § 5 odst. 1 písm. h) a § 5 odst. 2 písm. d), zapisuje do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

Podle § 13 zákona č. 251/2016 Sb. je přestupek podle § 5, 7 a 8, s výjimkou přestupku podle § 5 odst. 1 písm. h) a § 5 odst. 2 písm. d), spáchán opakovaně, jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo 12 měsíců.

Zákonnou evidenci přestupků nemůže nahradit přehled přestupků podle § 110 zákona č. 250/2016 Sb., neboť ten obsahuje pouze počet pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného vinným ze spáchání přestupku bez údajů o jednotlivých pachatelích.

3.6 Systematika ustanovení o přestupcích

Ustanovení zákona, která upravují přestupky, jsou začleněna do samostatné části, hlavy, dílu, pododdílu nebo skupiny paragrafů se společným nadpisem „Přestupky“. V části, hlavě, dílu, pododdílu nebo skupině paragrafů se společným nadpisem „Přestupky“ **nejsou žádná jiná, než ustanovení o přestupcích.** Tato část, hlava, díl, pododdíl nebo skupina paragrafů zpravidla bezprostředně předchází úseku právního předpisu, v němž jsou obsažena společná, přechodná nebo závěrečná ustanovení.

Důsledné legislativně technické oddělení ustanovení o přestupcích od ostatních ustanovení téhož zákona je významné zejména pro jednoznačné odlišení správních trestů od jiných právních následků porušení povinností (srov. bod 2.1.). Prakticky jde zejména o rozdíl mezi správními tresty a nápravnými prostředky v souvislosti s výkonem správního dozoru.

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

HLAVA VI – ČINNOST ÚŘADU

Opatření k nápravě – § 40 a § 40a

HLAVA VII – PŘESTUPKY – § 44 až 46

Příklad: *Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku:*

ČÁST SEDMÁ – PŘESTUPKY – § 226 až 236

ČÁST OSMÁ – DOHLED A KONTROLA

Opatření k nápravě – § 242

Opatření k nápravě uložené zahraniční osobě při poskytování platebních služeb v České republice – § 243

V případě většího množství paragrafů upravujících skutkové podstaty přestupků lze použít pro jednotlivé paragrafy nadpisy zohledňující objekt přestupku, subjekt přestupku (zejména v případě, kdy se jedná o zvláštní subjekt) apod.

Příklady: *„Přestupky na úseku rovného zacházení“, „Přestupky na úseku správy daně z lihu“, „Přestupky emitenta“, „Přestupky platební instituce“.*

U nadpisů je třeba **dbát nejen na vlastní znění nadpisů, ale též na jejich zařazení nad nebo pod symbol a číslo určitého paragrafu.**³⁴ Paragrafy v části, hlavě, dílu nebo pododdílu obsahující úpravu příslušnosti, popřípadě odlišné promlčecí doby, respektive některé zvláštnosti projednávání přestupků v té které oblasti mají nadpis odpovídající jejich obsahu (např. *„Promlčení přestupků“*, *„Příslušnost k projednávání přestupků“*, *„Společná ustanovení k přestupkům“*).

Systematické uspořádání jednotlivých skutkových podstat by mělo být zvažováno zejména v případě přípravy nového zákona. **Skutkové podstaty přestupků v rámci jednoho paragrafu by měly být řazeny vzhledem k jejich subjektům zpravidla takto:** V prvním odstavci se uvedou skutkové podstaty přestupků, které může spáchat fyzická osoba, podnikající fyzická osoba i právnická osoba. V dalším odstavci se uvedou skutkové podstaty přestupků, které mohou

³⁴ Srov. čl. 30 Legislativních pravidel vlády.

spáchat pouze dva z uvedených subjektů přestupku. V následujícím odstavci se uvedou skutkové podstaty přestupků, které může spáchat pouze fyzická osoba, pouze podnikající fyzická osoba nebo pouze právnická osoba. Za těmito odstavci bude následovat ustanovení se skutkovými podstatami přestupků, které může spáchat zvláštní subjekt přestupku.

Po tomto vymezení lze v dalším odstavci zakotvit trestnost organizátorství, návodu, pomoci.³⁵ V závěru posloupnosti odstavců s přestupky bude zpravidla odstavec (odstavce), v němž se stanoví správní tresty za přestupky, včetně možného zakotvení zpřísněného postihu recidivy³⁶ a případně řešení dalších otázek souvisejících s ukládáním správních trestů³⁷. Kromě toho lze však dále zařadit odstavce zakotvující možnost uložení omezujícího opatření³⁸, trestnost pokusu přestupku³⁹, odpovědnost spolupachatele, který je osobou odlišnou od zvláštního subjektu přestupku⁴⁰, případně, že řízení o vybraných přestupcích lze zahájit nebo v něm pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku⁴¹.

Příklad:

„§ ...

(1) Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...

(2) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...

(3) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...

(4) Provozovatel se dopustí přestupku tím, že ...

(5) Přestupku podle odstavce 3 se dopustí též organizátor, návodce nebo pomocník.

*(6) Za přešupek podle odstavců 1 až 3 a odstavce 5 lze uložit pokutu do ...
Kč a za přešupek podle odstavce 4 pokutu do ...“*

³⁵ § 13 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb.

³⁶ Viz bod 3.5.1.

³⁷ Viz bod 3.5.

³⁸ § 52 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.

³⁹ § 6 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.; trestnost pokusu lze alternativně zakotvit i přímo v odstavci vymezujícím skutkovou podstatu přestupku, jako to činí např. § 8 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb.

⁴⁰ § 12 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., při splnění dalších podmínek uvedených v tomto ustanovení.

⁴¹ § 79 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.

Příklad:

„§ ...

(...)

(x) *Je-li přešupek podle odstavce ... spáchan opakovane po nabytí právní moci rozhodnutí o přešupku podle stejného odstavce, uloží se pokuta do*

(y) *Za přešupek podle odstavce ... lze uložit omezující opatření.*

(z) *Řízení o přešupku podle odstavce ... spáchaném mezi osobami blízkými lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postížené spáchaním přešupku.“*

V rámci jednotlivých odstavců by měly být přešupky **řazeny v posloupnosti, která odpovídá systematickému zařazení povinností, jejichž porušení je znakem skutkové podstaty, v daném zákoně.** Skutkové podstaty odkazující na přímo použitelné předpisy EU by měly být zařazeny jako poslední.

Ustanovení upravující skutkové podstaty přešupků lze s ohledem na jejich rozsáhlost rozdělit do více paragrafů (např. pokud by velké množství skutkových podstat přešupků vyžadovalo neúměrný počet odstavců v rámci paragrafu) – viz výše.

Společná ustanovení k přešupkům⁴² jsou zpravidla začleněna v samostatném paragrafu (paragrafech) a následují po ustanoveních upravujících jednotlivé skutkové podstaty přešupků.

3.7 Společná ustanovení k přešupkům

Ve společných ustanoveních k přešupkům se uvede věcná **příslušnost k projednání přešupku**, tj. orgán, který bude příslušný rozhodovat o přešupku v prvním stupni (slova „v prvním stupni“ se však v textu ustanovení neuvádí). Příslušný odvolací správní orgán se uvede pouze v případě, že jeho určení neplyne zcela jednoznačně z jiných zákonných ustanovení (včetně obecného určení nadřízeného správního orgánu v § 178 správního řádu). Pokud má být k projednání přešupku příkazem na místě příslušný jiný správní orgán, než správní orgán příslušný k projednání přešupku v „běžném“ nezkráceném řízení (například orgán policie), je nutno příslušnost tohoto orgánu do zákona výslovně zakotvit.⁴³ V případě, že nebude příslušnost stanovena výslovně, bude příslušným obecní úřad obce

⁴² Tím nejsou míněna tzv. společná, přechodná a závěrečná ustanovení zákona. Viz bod 3.7.

⁴³ K tomu srov. § 91 zákona č. 250/2016 Sb.

s rozšířenou působností na základě § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. **Věcně příslušný správní orgán musí být vždy jednoznačně zjistitelný.** Splnění tohoto požadavku lze zajistit výslovným uvedením konkrétního orgánu příslušného k projednávání přestupků anebo druhovým určením tohoto orgánu ve spojení s dalšími ustanoveními zákona (upravujícím jeho působnost na určitém úseku státní správy apod.).

Příklady: „Přestupky podle tohoto zákona projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností.“, „Příkazem na místě může přestupky podle tohoto zákona projednávat též orgán Policie České republiky.“.

Příklad: § 24b odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb.: „Přestupky podle tohoto zákona projedná správní orgán, který podle § 23 vykonává dozor nad dodržováním povinností, jež byla spácháním přestupku porušena“. Ustanovení § 23 zákona č. 634/1992 Sb. přitom určuje, který konkrétní správní orgán provádí dozor ve vztahu ke konkrétním povinnostem podle tohoto zákona (Česká obchodní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce apod.).

V případě **zakotvení zpřísněného postihu recidivy** by měly být ve společných ustanoveních k přestupkům určeny konkrétní skutkové podstaty přestupků, resp. pravomocná rozhodnutí o těchto přestupcích, která se budou zapisovat do příslušné evidence a zároveň vymezeno, co se rozumí opakovaným spácháním přestupku. Měl by být stanoven také způsob vedení předmětné evidence, není-li předmětná problematika již řešena jiným zákonem (například vedení evidence vybraných přestupků spravované Rejstříkem trestů upravuje obecně zákon č. 250/2016 Sb. a zákon č. 269/1994 Sb.). V podrobnostech lze odkázat na bod 3.5.1.

V odůvodněných případech lze stanovit délku promlčecí doby odlišně od obecné právní úpravy (§ 30 zákona č. 250/2016 Sb.). V takových případech je vhodné stanovit rovněž přiměřenou mezní délku promlčecí doby pro případ, že dojde k přerušení promlčecí doby (jinak se použije obecná úprava v § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.). Je-li horní hranice sazby pokuty za přestupek upravena v zákoně jiným způsobem než stanovením pevné částky⁴⁴ a zamýšlí-li předkladatel délku promlčecí doby určitým způsobem diferencovat, je třeba tuto problematiku v zákoně zvlášť upravit. Pokud předkladatel délku

⁴⁴ Procentuálním podílem aktiv nebo čistého obrátu pachatele, násobkem daně apod.; dále viz bod 3.5.

promlčecí doby v tomto specifickém případě zvláště neupraví, použije se obecná jednorozhodná promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb.].⁴⁵

Ve společných ustanoveních k přestupkům lze dále upravit **příslušnost k vybírání a vymáhání pokut**, případně též náhrady nákladů řízení, pokud se má stanovit odlišně od obecné právní úpravy. Podle § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, platí, že obecným správcem daně podle správního řádu⁴⁶, který vykonává správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy, která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků, je celní úřad.

Ve společných ustanoveních k přestupkům lze upravit též **rozpočtové určení příjmů z pokut**, pokud se má stanovit odlišně od obecné právní úpravy. Z obecné právní úpravy o rozpočtovém určení příjmů z pokut plyne, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, tvoří pokuty příjem státního rozpočtu, nebo rozpočtu obce anebo kraje [§ 6 odst. 1 písm. q) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a § 7 odst. 1 písm. d) a § 8 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů]. Proto není nutno tuto skutečnost ve zvláštních zákonech výslovně uvádět.

4 Vztah mezi přestupky a tzv. pořádkovými delikty

Předkladatel musí **důsledně rozlišovat mezi přestupky na jedné straně a tzv. pořádkovými delikty na straně druhé**.

Pořádkové delikty spadají do jiného sankčního režimu než přestupky, neboť představují opatření k zajištění průběhu a účelu správního řízení nebo kontrolního procesu. Sankcí za pořádkový delikt je pořádková pokuta. **Hlavním účelem zakotvení pořádkových deliktů je vynucení splnění procesní povinnosti, resp. dosažení účelu konkrétního správního procesu** (naproti tomu účelem uplatnění odpovědnosti za přestupek je **potrestání** pachatele za nesplnění určité povinnosti). Za tímto účelem lze pořádkovou pokutu **ukládat i opakovaně**. Pořádkový delikt se projednává zjednodušeným postupem (konkrétně podle

⁴⁵ Nelze aplikovat § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb. V případě variabilní horní hranice sazby pokuty totiž nelze bez dalšího dospět k závěru, že tato hranice obecně činí alespoň 100 000 Kč (i kdyby bylo této hranice dosaženo v konkrétním případě). Ledaže by hypoteticky bylo možno přímo ze zákona dovodit kromě mechanismu výpočtu této horní hranice sazby pokuty též určitou minimální horní či dolní hranici 100 000 Kč nebo vyšší (např. výpočet horní hranice podle výše aktiv, avšak vždy alespoň 100 000 Kč).

⁴⁶ Viz § 106 správního řádu.

§ 62 odst. 5 a 6 správního řádu, jde-li o obecnou procesněprávní úpravu). Vzhledem k tomu by měla být výše pořádkové pokuty relativně nízká. Pořádkovou pokutu je možné vzhledem k účelu pořádkového deliktu ukládat pouze v průběhu konkrétního správního procesu, v jehož rámci došlo k porušení dané procesní povinnosti. Povaha pořádkového deliktu tedy vylučuje, aby byly stanoveny prekluzivní lhůty pro uložení pořádkové pokuty.

Z důvodů těchto odlišností je třeba **pořádkové delikty důsledně oddělit od přestupků** (a to i z hlediska systematického zařazení v zákoně). Předkladatel musí pečlivě zvážit, jaký je účel tohoto postihu. Má-li se jednat o zajišťovací prostředek sloužící k bezprostřednímu a procesně jednoduchému vynucení procesní povinnosti, resp. k dosažení účelu konkrétního správního procesu, je namístě zakotvení pořádkového deliktu. Jedná-li se však o typově závažné porušení procesní povinnosti, na které je žádoucí reagovat i mimo rámec konkrétního správního procesu represivním a preventivním působením, je namístě uplatnění odpovědnosti za přestupek (srov. § 15 kontrolního řádu).

Není přípustné, aby prostřednictvím institutu pořádkového deliktu bylo trestáno porušení procesní (nebo dokonce hmotněprávní) povinnosti, které by mělo být vzhledem ke své společenské škodlivosti postihováno jako přestupek, a to např. s cílem zjednodušení a zrychlení procesu pro správní orgán. V tomto případě se jedná o zřejmé obcházení smyslu rozlišování uvedených druhů deliktů, které se následně často odráží například ve stanovení nepřiměřeně vysoké horní hranice pořádkové pokuty (i v řádech milionů Kč).⁴⁷ Nevhodný je nicméně také opačný přístup spočívající v postihování porušení procesních povinností, které brání náležitému průběhu procesu, výlučně uplatněním odpovědnosti za přestupky.

Není však samozřejmě vyloučeno případné zvýšení horní hranice sazby pořádkové pokuty, pokud se ukáže, že její stávající rozpětí není dostatečné pro účinné vynucování plnění procesních povinností – např. s ohledem na obvyklé majetkové poměry subjektů správního procesu v dané oblasti veřejné správy.

Obecná úprava pořádkového deliktu je obsažena ve správním řádu, který představuje univerzální procesní předpis upravující postupy správních orgánů (§ 1 odst. 1). Konstrukce pořádkového deliktu s tímž objektem jako v § 62 správního řádu ve zvláštních zákonech je tudíž odůvodnitelná pouze tehdy, pokud by bylo použítí správního řádu na postup před správním orgánem v takovém zákoně vyloučeno a zvláštní procesní právní úprava by se bez postihu za ztěžování postupu

⁴⁷ Taková sankce navíc může naplňovat znaky trestního obvinění ve smyslu čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Viz bod 2.1.

správního orgánu neobešla. Pro takový případ se doporučuje postih za ztěžování postupu správního orgánu vymezit obdobně, jako je vymezen v § 62 správního řádu. V případech, kdy použití správního řádu obecně vyloučeno není, lze akceptovat odlišnou úpravu oproti § 62, je-li to odůvodněno povahou dané úpravy (např. postih porušení i jiných procesních povinností, odlišná sazba pokuty apod.).

Ustanovení stávajících zákonů odporujících výše uvedené koncepci pořádkových deliktů je třeba při nejbližší vhodné příležitosti revidovat, tzn. nepřiměřeně vysoké pokuty snížit, eventuálně podle povahy deliktu nahradit skutkovými podstatami přestupků.