

ZÁKON
č. 251/2016 Sb.
ze dne 15. června 2016
o některých přestupcích

ve znění: zák. č. 178/2018 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1 Předmět úpravy

Tento zákon upravuje některé přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy, včetně druhu a výše správních trestů, které lze za jejich spáchání uložit.

I. Obecně (pozitivní vymezení právní úpravy)

Předmětem úpravy jsou především některé přestupky, které se v rámci reformy českého přestupkového práva v zásadě nehodily zařadit, resp. převést z někdejší zvláštní části zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v níž byly obsaženy do 30. 6. 2017, do jiných právních předpisů, regulujících konkrétní oblast, popř. konkrétní oblasti veřejné správy. V principu jde o obecné skutkové podstaty, které nastupují jen tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon speciální úpravu. Jmenovitě se jedná o:

- přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy (§ 2),
- přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy (§ 3),
- přestupky (přesněji „přestupek“) proti pořádku ve státní správě (§ 4 odst. 1),
- přestupky (přesněji „přestupek“) proti pořádku v územní samosprávě (§ 4 odst. 2),
- přestupky proti veřejnému pořádku (§ 5),
- přestupek křivého vysvětlení (§ 6),
- přestupky proti občanskému soužití (§ 7),
- přestupky proti majetku (§ 8),
- přestupky na úseku podnikání (§ 9),

- přestupky (přesněji „přestupek“) na úseku porušování práv k obchodní firmě (§ 10) a
- přestupek na úseku zdravotnictví (§ 11).

S účinností od 16. 8. 2018 přibyl k výše uvedeným přestupkům nový přestupek, který postihuje porušení povinnosti mlčenlivosti v souvislosti s trestním řízením (viz § 5a).

Všem právě vyjmenovaným přestupkům se zákon postupně věnuje v § 2 až 11. Tato ustanovení však nikde nedefinují pojmy „přestupek“, „úsek veřejné správy“ a „správní trest“, s nimiž § 1 pracuje. Z praktických důvodů se proto k těmto pojmům níže podává výklad spolu s dalšími užitečnými poznatky.

Přestupek. Hovoříme-li o přestupku, pak hovoříme o veřejnoprávním deliktu správní (administrativní) povahy. V české právní krajině totiž rozlišujeme i další veřejnoprávní delikty, a to trestné činy: přečiny, zločiny, event. zvlášť závažné zločiny; u mladistvých je řeč o tzv. provinění. Skutkové podstaty trestných činů ztělesňují závažnou trestnou činnost (např. vražda). Přestupky jsou naproti tomu výrazem drobné (bagatelní) kriminality (např. hrubé jednání). I z toho důvodu o nich rozhodují nestranné správní orgány, zatímco o trestných činech nezávislé a nestranné soudy. Pro úplnost ale uveďme, že v některých zemích, např. v Belgii nebo ve Francii, o přestupcích rozhodují „přestupkové“ (policejní) soudy. Přestupek jako takový má svou legální definici v § 5 přestupkového zákona. V tomto ohledu jde o pojmenovaný správní delikt – na rozdíl od disciplinárních správních deliktů, pořádkových deliktů či platebních deliktů, které žádnou legální definici nemají a které řadíme mezi „nepravé“ či „hraniční“ správní delikty. Podle § 5 přestupkového zákona 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.** To znamená, že aby se o přestupek mohlo jednat, musejí být vždy splněny tyto podmínky:

1. musí jít o protiprávní jednání (z toho důvodu nelze postihovat jako přestupek např. jednání v krajní nouzi či nutné obraně);
2. zákon musí stanovit, že lze toto protiprávní jednání subsumovat pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku; tzn. zákon, nikoliv podzákonný předpis musí stanovit, že se o přestupek jedná (jde o projekci zásady *nullum crimen sine lege*, s níž bezprostředně souvisí zásada *nulla poena sine lege*);
3. nesmí jít o trestný čin (byť má trestní právo nastupovat až jako *ultima ratio*, lze-li konkrétní jednání posoudit jako přestupek a zároveň jako trestný čin, trestný čin by měl mít přednost);

4. bude-li se o přestupek jednat, musejí být splněny jeho formální znaky [obecné (u fyzických osob věk a přičetnost) a typové (znaky skutkové podstaty přestupku, které charakterizují objekt, objektivní stránka, subjekt a u fyzických osob zpravidla též subjektivní stránka)] a zároveň znak materiální, tj. škodlivost činu pro společnost (Strakoš, Kroupová, 2017, s. 28–29).

Úsek veřejné správy. Poněvadž je veřejná správa značně široká, a tím pádem i rozmanitá, lze ji segmentovat na celou řadu úseků, odvětví či oblastí týkajících se shodné nebo obdobné problematiky. Bývá přitom zvykem, že každou z těchto oblastí, v níž se vyskytují i přestupky, reguluje jeden, popř. jde-li o složitější oblast, více než jeden zákon. „**Úsek veřejné správy**“ proto můžeme obecně definovat jako určitou oblast veřejného zájmu, kterou správní orgány (např. orgány obcí) spravují v rámci výkonu své činnosti, ať už státní správy, či samosprávy, prostřednictvím konkrétního právního předpisu či prostřednictvím dalších právních předpisů, které se dané problematiky dotýkají či s ní přímo souvisejí.

Ve zde uváděném smyslu se nejedná jen o úsek státní správy (zjevně nezahrnující úsek samosprávy), o kterém hovoří § 110 přestupkového zákona, ale spíše jde o „stejnou oblast veřejné správy“, o níž hovoří § 88 přestupkového zákona. Podle důvodové zprávy se totiž stejnou oblastí veřejné správy rozumí určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele, jímž lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se přitom o veřejný zájem vyjádřený obecně (např. zájem na řádném výkonu veřejné správy, kupř. v oblasti ochrany životního prostředí), ale o veřejný zájem definovaný ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků. Tím se i obsah použité obecné formulace zužuje zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem, případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu. Je proto třeba pamatovat na to, že zatímco u jiného zákona můžeme dospět k závěru, že upravuje stejný „úsek“ či stejnou „oblast“ veřejné správy (v principu jde o totéž), v případě zákona o některých přestupcích je tento závěr vyloučen. Již z díkce § 1 totiž vyplývá, že tento zákon neupravuje přestupky vyskytující se na stejných úsecích veřejné správy, ale naopak na různých úsecích veřejné správy.

„Různým úsekem veřejné správy“ ve smyslu zákona o některých přestupcích může být např. úsek podnikání, občanského soužití anebo úsek veřejného pořádku. Podle konkrétního úseku veřejné správy se tedy jednotlivé přestupky v zákoně o některých přestupcích třídí a zároveň utužují v určitých

rodinách se společným objektem. Tento objekt je odborně nazýván „skupinový“ či „druhový“.

V tomto ohledu je však zvláštním případem § 2, neboť ten je souhrnem různých skutkových podstat, jejichž společným jmenovatelem je, že se s nimi lze setkat na jakémkoliv úseku státní správy. Jde tedy o příklad **průřezových přestupků**.

Rovněž § 5a, § 6 a § 11 je zvláštním případem, neboť v porovnání s ostatními ustanoveními zákona tato ustanovení obsahují vždy po jednom přestupku. Zatímco § 11 je koncipován v podstatě jako obecná skutková podstata přestupku na úseku zdravotnictví, který je jako úsek veřejné správy přirozeně upraven řadou zvláštních předpisů (např. zákon o zdravotních službách, zákon o léčivech atd.), § 6 představuje naprostou anomálii, neboť přestože se svou nezařaditelnou povahou blíží přestupkům upraveným pod § 2, stejně jako v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích (viz původní § 47a), má i v zákoně o některých přestupcích zcela samostatné ukotvení. Obdobně se to týká i přestupku v § 5a, přestože ten – na rozdíl od § 6 – v předchozím zákoně neměl svůj předobraz.

Zvláštním případem je také § 4, neboť i když má upravovat přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, z dikce § 4 odst. 1 a 2 plyne, že jak § 4 odst. 1, tak odst. 2 hovoří vždy o jednom přestupku, nikoliv o přestupcích. V případě § 4 odst. 1 se jedná o přestupek proti pořádku ve státní správě a v případě § 4 odst. 2 o přestupek proti pořádku v územní samosprávě. Stejným případem může být i § 10, který ve svém důsledku obsahuje rovněž jen jeden přestupek.

Vztah ke společnému řízení. Jak lze vysledovat, zákon o některých přestupcích je naprosto specifickým předpisem, u něhož může být interpretace pojmu „stejný úsek“ či „stejná oblast“ veřejné správy pohledem § 88 přestupkového zákona vzhledem k diferenciovanému druhovému objektu jednotlivých přestupků o poznání složitější než v případě jiných předpisů. Přesto právě vyložení tohoto pojmu je zcela klíčové, má-li být o několika těchto přestupcích, které zákon upravuje, společně řízení vedeno. Prakticky zde totiž vskutku vyvstává otázka, zda vůbec lze ve společném řízení přestupky upravené v zákoně o některých přestupcích projednávat, když každý z těchto přestupků se dotýká jiného úseku, resp. jiné oblasti veřejné správy, zvláště pak když jednou ze základních podmínek společného řízení, která musí být splněna, je, že musí jít právě o přestupky ze stejné oblasti veřejné správy. V případě zákona o některých přestupcích je při hledání odpovědi na otázku, jestli lze tyto přestupky projednávat ve společném řízení, možno vyjít z několika následujících kritérií.

Základním kritériem je určení věcné příslušnosti. Pokud tedy zvláštní skupinu přestupků, konkrétně § 4 odst. 2, § 5, § 7 a § 8, projednávají obecní úřady, zatímco všechny ostatní přestupky, tj. § 2, § 3, § 4 odst. 1, § 5a, § 6, § 9, § 10 a § 11, projednávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, logicky z toho vyplývá, že ve společném řízení nelze projednávat ty přestupky, jejichž projednáním jsou pověřeny různé správní orgány.

Za další je ale třeba si uvědomit, že ani jednotlivé přestupky s výjimkou § 4 odst. 2, § 5, § 7 a § 8 pak nelze ve společném řízení projednávat, neboť se jedná o přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy. Přitom ve společném řízení se mají projednávat pouze takové přestupky, které mají negativní dopad na shodný veřejný zájem – tedy spolu věcně souvisejí. A právě proto mají být sankcionovány společně.

Výjimku nicméně představují již zmíněné přestupky podle § 4 odst. 2, § 5, § 7 a § 8, neboť i když jejich druhové objekty jsou zcela různorodé (nepostihují shodný veřejný zájem), tyto přestupky ve výsledku vytvářejí oblast veřejné správy *sui generis*. Je to názor silně zžitý a snad i ospravedlnitelný nejen závažností těchto přestupků, která je zákonem zdůrazněna potřebou tyto přestupky s výjimkou § 4 odst. 2 evidovat a v případě zjištěné recidivy také přísněji trestat, ale rovněž tím, že souvisí s úkoly obcí při zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku. Trestání na tomto úseku veřejné správy představuje relativně samostatně stojící druh správní činnosti, k jejímuž vykonávání je nutné prokázání zvláštní odborné způsobilosti (ačkoliv je třeba podotknout, že jejím obsahem je i přestupek podle § 4 odst. 1). Konečně, nutnost přestupky podle § 4 odst. 2, § 5, § 7 a § 8 projednávat ve společném řízení tam, kde jsou splněny i další podmínky společného řízení, podtrhuje zásada procesní ekonomie a absorpční princip.

Správní trest. „Správním trestem“ rozumíme správní tresty, přesněji řečeno jen některé správní tresty, ve smyslu přestupkového zákona (viz § 35 a násl.). Správní tresty jsou v zákoně o některých přestupcích pojaty klasickým způsobem; buď jsou výslovně upraveny hned za příslušnou skutkovou podstatou přestupku, nebo výčtem jednotlivých skutkových podstat přestupků (to se týká správního trestu pokuty a v případě přestupku podle § 9 odst. 2 písm. b) též správního trestu zákazu činnosti), anebo se aplikují na základě obecných ustanovení přestupkového zákona, jsou-li pro jejich uložení důvody (to se týká v zásadě všech univerzálních správních trestů, mezi něž řadíme: napomenutí, propadnutí věci nebo propadnutí náhradní hodnoty). Stojí však za povšimnutí, že v případě evidovaných přestupků, tj. těch, u kterých se ze zákona sleduje recidiva prostřednictvím evidence přestupků (a je to pouze u těchto přestupků),

zákon konstruuje vždy dvojí ustanovení týkající se ukládání správních trestů (viz § 5 odst. 3 a 4, § 7 odst. 4 a 5 nebo § 8 odst. 4 a 5). Vodítkem pro správní orgán, zda se bude správní trest, v tomto případě správní trest pokuty, ukládat podle odstavce obsahujícího mírnější, nebo přísnější sazbu pokuty, je okolnost zjištění, zda je pachatel recidivistou ve smyslu § 13. Recidiva je totiž obecně přitěžující okolností, k níž by měl správní orgán při výkonu správnětrestní pravomoci, tj. při výměře správního trestu, přihlídnout.

Podle prvního odstavce daného ustanovení, obsahujícího vždy mírnější sazbu nebo sazby pokuty, má tedy trestající správní orgán postupovat jen tehdy, neřeší-li recidivistu. Ostatně také proto je v těchto ustanoveních vždy stanoveno, že za spáchaný přestupek správní orgán může uložit pokutu. Výraz „lze uložit pokutu“ má být v tomto kontextu totiž interpretován tak, že při shledání polehčujících okolností může správní orgán uložit obviněnému i mírnější druh správního trestu, konkrétně napomenutí (viz § 45 ve spojení s § 36 přestupkového zákona), případně může od uložení správního trestu upustit, protože k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku (viz § 43 odst. 2 přestupkového zákona).

[Podle názoru autora zde již v tomto směru neplatí závěr NSS, vyjádřený v jeho rozsudku z Ads 53/2011, (vycházející z původní koncepce pojímání správních sankcí v zákonech, tudíž nezohledňující nový přestupkový zákon a zejména zák. č. 183/2017 Sb.), podle kterého i kdyby v zákoně byl uveden výraz „lze uložit“ v podstatě to neznamená možnost uložit či neuložit pokutu, ale naopak povinnost správního orgánu ji uložit, avšak toliko s možností do určité výše. Pokud by totiž uvedený závěr NSS i nadále platil, fakticky by to znamenalo, že u přestupků, u kterých by dnes vedle pokuty přímo nebyla řeč o napomenutí, nešlo by napomenutí vlastně uložit. Ustanovení přestupkového zákona o napomenutí by se tak v podstatě stalo ustanovením obsoletním.]

Naproti tomu zjistí-li správní orgán (z popisu z evidence přestupků, který si opatří), že řeší recidivistu, správní trest má ukládat v režimu přísnějšího odstavce, v němž se užívá slov „uloží se pokuta“. Ačkoliv tento slovní obrat má v zásadě vyloučit alternativu mírnějšího potrestání, lze se domnívat, že uvedené nelze vykládat absolutně, a to zejména s ohledem na povahu správního práva trestního, v němž se neřeší závažná, ale drobná (bagatelní) kriminalita, a rovněž pak se zřetelem na individuální specifika každého řešeného případu. Pokud má tedy správní právo trestní oproti trestnímu právu působit především preventivně, nikoliv represivně, nelze najít rozumné vysvětlení pro závěr, že v případě každé zjištěné recidivy musí správní orgán uložit vždy pokutu, resp. vždy přísnější pokutu a že nemůže zvolit formu mírnějšího postihu. Např. pokud pachatel

v pondělí ukradne v samoobsluze dva rohlíky, správní orgán při rozhodnutí o přestupku může usoudit, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku, proto od uložení správního trestu upustí. Pokud ale příští pondělí se protiprávní jednání opakuje a týž pachatel místo dvou rohlíků ukradne čtyři, nemůže být správnímu orgánu zapovězeno, aby obviněnému uložil správní trest napomenutí, třebaže je v případě zjištěné recidivy prostor spíše pro pokutu. Napomenutí totiž nelze uložit jen tam, kde je to v zákoně výslovně uvedeno, a dále ho nelze uložit spolu s pokutou. Na druhou stranu uložení přísnějšího správního trestu musí mít vždy podklad ve zjištěném skutkovém stavu a musí být správním orgánem dostatečně odůvodněno. Zatímco v případě pachatele fyzické osoby by mělo být při ukládání správního trestu přihlíženo zejména k jeho osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byl pro totéž protiprávní jednání potrestán v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku [viz § 37 písm. f) přestupkového zákona], v případě trestání pachatele podnikající fyzické osoby anebo právnické osoby by zase mělo být přihlédnuto zejména k jeho majetkovým poměrům, tj. zda v případě, kdy se správní orgán rozhodne uložit poměrně vysokou pokutu (např. 100.000 Kč), není tato pokuta pro toho kterého pachatele již likvidační. Dopouští-li se však pachatel těchto protiprávních jednání opakovaně, kdy smysl pokuty, upravené ukládané správním orgánem, se mívá účinkem, pokuta již likvidační charakter může mít. „*Likvidační*“ sankce je totiž nutno považovat za přiměřené v případech, kdy účelu trestu nemůže být dosaženo mírnějšími prostředky (srov. NSS 1 As 9/2008).

II. Další předměty úpravy

Zákon neupravuje jen skutkové podstaty přestupků a nedefinuje jen některé pojmy (např. dobu nočního klidu v § 5 odst. 6 nebo recidivu v § 13), ale stanovuje rovněž určité podmínky, které musejí být splněny, má-li být o některých přestupcích, které reguluje, zahájeno a vedeno řízení. Konkrétně jde o případy někdejších „návrhových“ přestupků, jejichž projednávání bylo v minulosti podmíněno podáním návrhu (viz § 68 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích), zatímco dnes je jejich projednávání podmíněno udělením souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku. Jakkoliv souhlas není návrhem, neboť podle přestupkového zákona se řízení o přestupku zásadně zahajuje z moci úřední, je povinností správního orgánu tento souhlas získat, na což zákon o některých přestupcích pochopitelně upozorňuje v případě těch přestupků, které lze takto projednávat. Samotné získání souhlasu však ještě nebrání správnímu orgánu před zahájením řízení věc odložit z důvodu, že např. správní trest, který lze za

přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen v trestním řízení za jiný skutek. To lze ostatně dovodit z díkce § 7 odst. 7 zák. o některých přestupcích, když se v něm uvádí, že řízení o takovém přestupku **lze** zahájit pouze se souhlasem osoby přímo postižené spáchaním přestupku, a dále z díkce § 76 odst. 5 přestupkového zákona, podle něhož správní orgán v určitých případech může (nikoliv musí) věc usnesením odložit.

Konečně je třeba uvést, že předmětem úpravy je v případě přestupku ublížení na cti i povinnost správního orgánu pokusit se „znesvářené“, tj. obviněného a osobu, již bylo ublíženo na cti, „usmířit“. Usmíření, k němuž v daném případě může mezi obviněným (účastníkem řízení) a osobou, již bylo ublíženo na cti (zúčastněným subjektem, nikoliv účastníkem řízení) dojít, přitom představuje zvláštní formu „odklonu“, k níž se přestupkový zákon vůbec nevyjadřuje. Zdůrazněme přitom, že se zde nejedná o smír ve smyslu § 141 odst. 8 spr. řádu (obdobně viz Vedral, 2006, s. 789).

III. Negativní vymezení právní úpravy

Předmětem úpravy nejsou obecné podmínky odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích s výjimkou již zmíněného usmíření podle § 7 odst. 8. Obecně je tedy třeba odkázat na přestupkový zákon.

Předmětem úpravy rovněž nejsou některé skutkové podstaty přestupků, které do 30. 6. 2017 obsahovala zvláštní část zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pro ucelení představy a pro lepší přehlednost se níže předkládá jejich seznam. Podává se zde negativní vymezení komentované právní úpravy spolu s určením, kam tyto přestupky k 1. 7. 2017 přešly a případně kdo je po 1. 7. 2017 projednává. Zároveň se uvádí, které přestupky byly zrušeny.

Ustanovení § 21 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

§ 21

Přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo

- a) *neoprávněně zhotoví reprodukci ceniny nebo neoprávněně zhotoví nebo uvede do oběhu předmět, který by mohl být zaměněn s ceninou nebo si takový předmět neoprávněně nechá zhotovit nebo jej neoprávněně užije, bez úmyslu se obohatit nebo padělat veřejnou listinu nebo uvedené předměty,*
- b) *úmyslně uvede nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu anebo mu požadovaný údaj zatají, ač má povinnost takový údaj uvést,*