

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Marie Mattauchová

Odpovědnost fyzických osob za přestupky

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 4.10.2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 201 854 znaků včetně mezer.

.....

Marie Mattauchová

V Praze dne 4.10.2020

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat paní doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., vedoucí mé práce, za odbornou pomoc, konzultace a její vstřícný přístup. Rovněž bych chtěla poděkovat celé své rodině za podporu během celého studia a její trpělivost. V neposlední řadě bych chtěla poděkovat Jindrovi, bez něhož by tato práce patrně nikdy nevznikla.

Obsah

Seznam zkratk	1
Úvod	2
1 Přestupek	4
2 Fyzická osoba jako pachatel přestupku	9
2.1 Deliktní způsobilost.....	10
2.1.1 Věk	11
2.1.2 Příčetnost.....	15
2.2 Zavinění	18
2.2.1 Omyl.....	22
2.3 Odpovědnost fyzické osoby vs. odpovědnost podnikající fyzické osoby	24
3 Formy přestupkové součinnosti	27
3.1 Spolupachatelství.....	29
3.2 Nepřímé pachatelství	34
3.2.1 Jednotlivé formy nepřímého pachatelství	36
3.2.2 Nepřímý pachatel v trestním právu soudním a správním.....	40
3.2.3 Závěr k problematice trestnosti nepřímého pachatele.....	46
3.3 Organizátorství, návod a pomoc	47
3.3.1 Trestní přístupy k postihu účastenství a jeho úprava v trestním zákoníku.....	48
3.3.2 Účastenství v přestupkovém právu	51
3.3.3 Závěr k účastenství v přestupkovém právu	59
Závěr	65
Seznam použitých zdrojů	69
Abstrakt	75
Klíčová slova	75
Název práce v anglickém jazyce	76
Abstract	76
Key words	76

Seznam zkratk

důvodová zpráva

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sněmovní tisk č. 555, Poslanecká sněmovna, 7. volební období

Listina

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

přestupkový zákon

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

trestní zákoník

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon o některých přestupcích

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Úvod

Odpovědnost fyzických osob za přestupky tvoří nedílnou a tradiční součást správního práva trestního, respektive práva přestupkového. Příslušná právní oblast doznala v polovině roku 2017 významných změn ve spojitosti s reformou správního trestání reprezentovanou především přestupkovým zákonem. Z hlediska přestupkové odpovědnosti fyzických osob se však jednalo o změny založené spíše na principu kontinuity, neboť původní kategorie přestupku jakožto správního deliktu fyzické osoby nepodnikající byla na rozdíl od jiných správních deliktů v užším slova smyslu částečně kodifikována Zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jinými slovy řečeno, zákonodárce měl k dispozici určitý odrazový můstek, z něhož mohl při úpravě odpovědnosti fyzických osob vycházet a na který také ve výsledku navázal. Mohlo by se tedy zdát, že tato problematika je v českém právním řádu dostatečně zažitá a již není o čem psát. Takové tvrzení je podle mého názoru platné pouze částečně. Ačkoliv je pravdou, že koncepce odpovědnosti fyzických osob za přestupky je vybudována na stejných základech jako předchozí právní úprava, přestupkový zákon ji v mnohém upřesnil a současně ji rozšířil o některé zcela nové instituty.

V předkládané diplomové práci se tedy nesnažím o komplexní rozbor všech aspektů spjatých s odpovědností fyzických osob za přestupky, nýbrž se věnuji jen některým dříve neznámým institutům a problémům, které s nimi souvisejí. Tematický okruh této práce jsem proto zúžila na řešení otázky, za jakých okolností se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku, a to se zaměřením na úpravu nepřímého pachatelství, účastenství a spolupachatelství. Ke zkoumání posledně jmenovaných institutů mě přivedlo zejména to, že jejich pozitivně-právní vyjádření sice bylo výrazně ovlivněno trestním zákoníkem, nicméně v některých ohledech se přestupková úprava s trestní úpravou rozchází. Přestože tyto odchylky vyvolávají celou řadu otázek (např. zda jsou výsledkem vědomého či nevědomého rozhodnutí zákonodárce a zda a jak ovlivňují výklad daného institutu), zůstávají ze strany správní nauky buď zcela nepovšimnuty, anebo jim v zásadě není věnována hlubší pozornost. Ve své diplomové práci se proto snažím zmiňované odchylky identifikovat a pokouším se nalézt odpovědi na shora naznačené otázky.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že hlavním cílem příslušné kvalifikační práce je poskytnout detailnější analýzu stávající právní úpravy spolupachatelství, nepřímého pachatelství a účastenství, na jejím základě pak upozornit na její sporná místa či nedostatky a ve spojitosti s nimi pak navrhnout jejich možná řešení.

Co se týče struktury předmětné práce, vlastní text je rozčleněn do tří základních kapitol. Samotnému výkladu o problematice pachatelství fyzických osob a jeho možným formám předchází pojednání o přestupku, neboť právě jeho spáchání tvoří základ rozebíraného druhu právní odpovědnosti. První kapitola tedy vysvětluje, jak se změnilo chápání přestupku po reformě správního trestání, věnuje se jeho definičnímu vymezení a stručně charakterizuje jeho pojmové znaky.

Druhá kapitola se již dotýká vlastního tématu této práce, a to postavení fyzické osoby jako pachatele přestupku. Úvodní pasáž je zasvěcena zákonné definici pachatelství fyzických osob a jeho klasifikaci, přičemž se na tomto místě rozebírá zejména pachatelství přímé a otázky spjaté s tzv. speciálním či konkrétním subjektem. Protože nositelem přestupkové odpovědnosti, respektive pachatelem přestupku, nemůže být každá fyzická osoba, nýbrž pouze taková, která splňuje podmínky delikttní způsobilosti, zabývá se další podkapitola jejími základními předpoklady, tj. věkem a přičetností. V souvislosti s požadavkem věku je taktéž nastíněna problematika mladistvých pachatelů. Vzhledem k tomu, že odpovědnost fyzických osob je vázána na subjektivní předpoklady, rozhodla jsem se do této části práce začlenit také podkapitulu o zavinění a jeho formách. Poslední podkapitola pak krátce poukazuje na dvojkolejný systém uplatňovaný pro postih fyzických osob v přestupkovém právu, tedy na vztah a základní rozdíly mezi odpovědností fyzických osob nepodnikajících a fyzických osob podnikajících. Pojednání o této problematice jsem zařadila především proto, že i fyzická osoba, která zaujímá postavení podnikatele, může za určitých okolností za spáchaný přestupek odpovídat v režimu určeném pro „běžné“ fyzické osoby.

Těžiště celé práce pak spočívá v kapitole třetí, pro níž jsem zvolila souhrnné pojmenování „*Formy přestupkové součinnosti*“ a která se soustředí na rozbor současné právní úpravy spolupachatelství, nepřímého pachatelství a účastenství, a to zejména ve srovnání s jejich vymezením v trestním právu hmotném. K této části práce bych chtěla poznamenat, že i když označení nepřímého pachatele za jednu z forem přestupkové součinnosti není zcela přiléhavé, takové řešení mi umožnilo analýzu daných institutů uvést jejich společnými rysy a odlišnostmi. Ostatně i učebnice trestního práva hmotného obvykle rozebírají nepřímé pachatelství v souvislosti s pojmem trestné součinnosti.

Text této práce vychází z právní úpravy účinné k datu 20.8. 2020

1 Přestupek

Aby bylo možné pojednávat o vybraných aspektech přestupkové odpovědnosti fyzických osob, je v první řadě nutné alespoň ve stručnosti přiblížit samotný základ této odpovědnosti, tj. objasnit pojem přestupku a systém jeho znaků.

Přestupek lze obecně charakterizovat jako druh veřejnoprávního deliktu, který se v českém právním prostředí tradičně řadí do systému správněprávní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za správní delikty.¹ Správné pochopení jeho současného pojetí ovšem vyžaduje krátkou připomínku změn, jež přinesla reforma správního trestání², a které ovlivnily tehdejší typologii správních deliktů a tím i nynější význam pojmu přestupek.

Do konce června roku 2017 existovaly v českém právním řádu různé druhy správních deliktů, jejichž pojmové vymezení a klasifikaci prováděla především správní doktrína. Jmenovitě se rozlišovaly přestupky, jiné správní delikty (tj. správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob), správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty.³ Pro přestupky a jiné správní delikty se nad rámec uvedeného členění užíval také zastřešující pojem správní delikty v užším slova smyslu, neboť se vzhledem k jejich podobnému charakteru, shodnému účelu a funkcím jejich trestání jednalo o sourodou kategorii deliktů.⁴ Takto naznačená kategorizace však nebyla správní teorií přijímána jednotně⁵, jelikož jediným legálně pojmenovaným, částečně kodifikovaným⁶ a tudíž nesporným typem správního deliktu byl přestupek. U zbývajících množin správních deliktů pak chybělo nejen jejich jednotvárné zákonné označení, ale i obecná hmotněprávní a procesněprávní úprava. Právní základ pro jejich postih se tedy omezoval na sankční ustanovení zvláštních zákonů, jenž v procesních otázkách doplňoval subsidiárně působící Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.⁷ Není tedy divu, že neexistence obecného právního předpisu musela být vyvažována judikaturou nejvyšších soudů.⁸

¹ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 22.

² Jako reforma správního trestání se označuje trojice následujících právních předpisů: (i) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; (ii) Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích; a (iii) 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.

³ Toto dělení vychází z BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 4.

⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 18-19.

⁵ Pluralitu názorů ohledně možné klasifikace tehdejších správních deliktů shrnuje např. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 142 a násl.

⁶ Viz Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁷ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 22-23.

⁸ Nejvyšší soudy tedy musely poměrně často vycházet nejen z analogie s přestupkovou úpravou, ale i úpravou trestní. K tomu více např. VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. 2017, č. 7-8, s. 411-413.

Jak je všeobecně známo, výše nastíněný legislativní stav byl dlouhodobě považován za neuspokojivý, trpěl závažnými nedostatky a vyžadoval komplexnější zásah zákonodárce.⁹ Zásadní změnu přinesla až zmíněná reforma správního trestání, která pomocí terminologického posunu – začlenění původní skupiny správních deliktů v užším slova smyslu do společného pojmu přestupek – vytvořila prostor jak pro sjednocení základů odpovědnosti za tyto delikty, tak pro ucelení procesních specifíků jejich projednávání. Koncepce přestupku se tedy oproti předchozí právní úpravě podstatně rozšířila, neboť dnes se kromě přestupků fyzických osob rozlišují také přestupky právnických a podnikajících fyzických osob. Na druhé straně se pojem správního deliktu prostřednictvím přestupku ani po účinnosti přestupkového zákona plně nevyčerpává, neboť mimo jeho věcnou působnost nadále setrvávají – pro svá specifika – správní delikty pořádkové a disciplinární.¹⁰

Z uvedeného tak vyplývá, že výchozím pramenem přestupkového práva se od 1.7. 2017 stal přestupkový zákon, který položil obecný právní rámec pro vyvozování odpovědnosti za přestupky, a to nejen v rovině hmotněprávní, ale i procesní. Nejedná se však o komplexní soubor právních norem, či o kodex přestupkového práva, jelikož zvláštní část dané právní oblasti zůstává rozptýlena ve stovkách specifických zákonů. Ty pak mohou kromě skutkových podstat jednotlivých přestupků stanovovat také dílčí odchylky od obecného režimu přestupkového zákona.¹¹ Rovněž v procesní části přestupkového práva se nadále počítá se subsidiaritou Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.¹²

V současné době je přestupek definován v § 5 přestupkové zákona jako „(...) *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“¹³ Jak plyne z citovaného ustanovení, pojem přestupku je vybudován jednak na základě pozitivně-negativní definice, jednak je charakterizován pomocí znaku materiálního a znaků formálních.

Pozitivní vymezení žádá ke kvalifikaci činu jako přestupku kumulativní splnění následujících znaků: **1)** protiprávnost, **2)** společenskou škodlivost (materiální stránka), **3)** označení činu za přestupek a **4)** naplnění zákonných znaků (formální stránka).¹⁴

⁹ K nedostatkům předchozí právní úpravy podrobněji např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 17-20.

¹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 18-19.

¹¹ Kupř. § 270 Zákona č.134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 61-62.

¹³ § 5 Zákona č.250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupek a řízení o nich.

¹⁴ Takto člení znaky přestupku (z hlediska jeho pozitivní definice) např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96-106; FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 64-68.

Ad 1) Protiprávnost je obecným a základním předpokladem všech deliktů, ať už mají soukromoprávní či veřejnoprávní povahu.¹⁵ Vyjadřuje, že určité jednání je v rozporu s tím, co stanovuje právo v objektivním smyslu, tedy že dochází k porušení či nesplnění povinnosti vyplývající ze zákona, případně z aktu vydaného na jeho základě (kupř. z prováděcího právního předpisu, opatření obecné povahy či z individuálního aktu aplikace práva).¹⁶

Ad 2) Materiální znak je v definičním vymezení přestupku spatřován v požadavku společenské škodlivosti činu. Přestupek je tedy na rozdíl od trestného činu založen na tzv. materiálně-formálním pojetí, kdy se dosažený stupeň společenské škodlivosti hodnotí jako samostatná podmínka trestnosti činu.¹⁷ Přestupkem proto může být jen takové jednání, které je protiprávní, vykazuje znaky dané zákonem a současně alespoň v určité minimální míře porušuje či ohrožuje hodnoty, na jejichž ochraně je dán společenský zájem. Jinak řečeno, chybí-li potřebný stupeň společenské škodlivosti činu, o přestupek se vůbec nejedná, i když jsou jeho znaky po formální stránce naplněny. V tomto směru plní materiální znak vůči formálním znakům přestupku funkci korektivu, protože umožňuje z okruhu trestných jednání vyloučit případy bagatelního porušování právních povinností. Kromě toho působí jako rozlišovací kritérium přestupku a trestného činu tam, kde se formální znaky těchto deliktů vzájemně překrývají.¹⁸

Ad 3) Protiprávní a společensky škodlivé jednání však může být přestupkem jen tehdy, bude-li jako přestupek výslovně pojmenováno právním předpisem ve formě zákona. Důvod pro stanovení tohoto obligatorního znaku přestupku lze spatřovat především v zájmu na posílení právní jistoty adresátů veřejné správy na straně jedné a správních orgánů na straně druhé.¹⁹ Formální označení činu za přestupek totiž podstatně zjednodušuje orientaci v sankčních ustanoveních zvláštních zákonů, neboť nemá-li určité správně trestné jednání „zákonnou nálepkou“ přestupku, lze konstatovat, že se jedná o jiný správní delikt, nikoliv o přestupek. Naznačený závěr ovšem není absolutně platný v důsledku právní fikce obsažené v přechodném ustanovení § 112 odst. 1 přestupkového zákona, na jejímž základě se za přestupky ve smyslu přestupkového zákona považují vedle tehdejších přestupků také dosavadní jiné správní delikty,

¹⁵ Příslušná teze však není zcela univerzálně platná, neboť v soukromém právu protiprávnost sice obvykle patří mezi předpoklady zakládající povinnost k náhradě újmy, nicméně existují i určité výjimky. Srov. např. § 2924 Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. K tomu blíže: ČERNÁ, S. a kol. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 668 a násl.

¹⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96.

¹⁷ Koncepce trestného činu je založena na formálním pojetí, které změkčuje zásada subsidiarity trestní represe zakotvená v § 12 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Případná tvrdost zákona tak není řešena skrze rovinu hmotněprávní, nýbrž procesní (princip oportunitity). Podrobněji k tomu: PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 202-204.

¹⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 98.

¹⁹ Tamtéž, s. 100.

s výjimkou deliktů disciplinárních.²⁰ Z uvedeného tak vyplývá, že u protiprávních činů, jež byly upraveny v zákonech účinných k datu 30. 6. 2017 a doposud jako přestupky označeny nebyly, je zapotřebí zvažovat, zda na ně dopadá právní fikce přestupku a tedy i režim přestupkového zákona, či nikoliv. Východiskem tohoto posouzení je dle dikce předmětného ustanovení jejich podřazení pod pojem „dosavadní jiný správní delikt“. Není však zcela jasné, jakým způsobem má být tento pojem vykládán, respektive jaká protiprávní jednání mají přesně tvořit jeho obsahovou náplň.²¹ Důvodová zpráva vychází z předpokladu, že se právní fikce přestupku nevztahuje na skupinu tzv. hraničních či nepravých správních deliktů, kam řadí nejen zákonem výslovně řečené delikty disciplinární, ale také delikty pořádkové a platební.²² Takový výklad sice odpovídá účelu, jenž byl sledován reformou správního trestání, nicméně je chybou, že se přechodné ustanovení vůči zbývajícím „hraničním“ správním deliktům výslovně nevymezuje. Určení, zda se v konkrétním případě jedná o přestupek či jiný správní delikt (tj. pořádkový, případně platební), se totiž nemusí obejít bez obtíží.²³ Je tedy otázkou, zda příslušné legislativní řešení vyhovuje ústavním požadavkům kladeným a normotvorbu v oblasti správního práva trestního, zejména pak zásadě *nullum crimen sine lege certa*.²⁴

Ad 4) Formální neboli zákonné znaky přestupku se tradičně člení na znaky obecné a typové. Obě zmíněné skupiny konstrukčních prvků přestupku se vzájemně prolínají, musí být splněny současně a vyplývají jak z hmotněprávní části přestupkového zákona, tak ze zvláštních zákonů upravujících jednotlivé přestupky.²⁵ Obecné znaky jsou společné všem přestupkům, jelikož určují, kdo a za jakých podmínek se může stát odpovědným subjektem, tj. pachatelem přestupku. Řeší tedy problematiku deliktů způsobilosti fyzických a právnických osob. Typové znaky naproti tomu plní funkci diferenciací a individualizační, neboť určují souhrn objektivních

²⁰ § 112 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; smyslem a účelem tohoto interporálního pravidla bylo zabezpečit propojení nově přijatého přestupkového zákona se zvláštními zákony obsahujícími ustanovení o jiných správních deliktech, a to pro případ, že by proces jejich přejmenovávání na přestupky nebyl ukončen včas anebo by došlo k opomenutí některých deliktů. Viz VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. 2017, č. 7-8, s. 413.

²¹ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 253, PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 101-102.

²² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 225.

²³ Takový problém by se mohl týkat především někdejších pořádkových deliktů. Někteří autoři jako Prášková a Kopecký upozorňují, že by se na některé z nich mohlo a také mělo od 1.7.2017 nahlížet jako na přestupky na základě rozebírané právní fikce. Jejich názor vychází z argumentu, že pozitivní právo v určitých případech plně nerespektuje teoretické pojetí pořádkových deliktů jakožto zajišťovacích opatření, což je zapříčiněno buď silnou represivní funkcí pořádkové pokuty (dosahující výše v řádech milionů korun) anebo hmotněprávním charakterem porušované povinnosti. K tomu detailněji: PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 102-104; KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 318.

²⁴ Určité pochybnosti o ústavní konformitě pak konkrétně vyjadřuje např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 101-102; KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 253.

²⁵ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 61.

a subjektivních znaků, jež tvoří skutkovou podstatu konkrétního přestupku, tj. objekt, objektivní stránku, subjekt, a případně stránku subjektivní^{26, 27}.

Na pozitivní vymezení přestupku navazuje, jak už bylo naznačeno výše, jeho negativní definice, tj. určení, co není přestupkem. Potřeba její úpravy souvisí s tím, že vedle přestupků existují i jiné veřejnoprávní delikty, a proto je nezbytné určit jejich vzájemný poměr.²⁸ Podle § 5 přestupkového zákona přestupkem není takový protiprávní čin, jenž by naplňoval znaky trestného činu.²⁹ „*Vztah obou deliktů je tedy konstruován na principu subsidiarity a speciality: bude-li jednání vykazovat znaky trestného činu, nemůže jít současně o přestupek.*“³⁰ Přestupkový zákon pak výslovně neřeší konkurenci přestupku s jiným správním deliktem, tedy situaci, kdy by jedno jednání vykazovalo znaky přestupku i disciplinárního deliktu, anebo přestupku a deliktu pořádkového. Tato problematika je velmi komplikovaná, nicméně lze alespoň obecně shrnout, že souběžný postih za přestupek a disciplinární delikt je v zásadě³¹ možný, a to s ohledem na odlišné právní zájmy chráněné těmito delikty.³² Souběh přestupku a pořádkového deliktu naproti tomu přípustný není³³, avšak určení, jaký delikt je speciální vůči kterému, bude záviset na konkrétní formulaci a míře obecnosti překrývajících se skutkových podstat.³⁴

²⁶ Subjektivní stránka pak absentuje u přestupků právnických osob a podnikajících fyzických osob.

²⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 96-97.

²⁸ Tamtéž, s. 105.

²⁹ § 5 Zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁰ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 63.

³¹ Výjimkou jsou případy, v nichž disciplinární delikt vykazuje znaky „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb. K této problematice více např. CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 324-329.

³² PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 167-168.

³³ K tomu lze jen poznamenat, že konflikt mezi znaky přestupku a pořádkového deliktu nebude tak častý, jelikož se jedná o naprosto odlišné delikty; přestupek je hmotněprávní delikt, kdežto pořádkový delikt je deliktem procesním. Přesto by bylo možné o jejich konkurenci uvažovat tam, kde je porušení povinnosti konstruováno jako přestupek a současně je za podobné jednání možné uložit i pořádkovou pokutu. K tomu blíže starší publikace Práškové, jejíž názor je podle mého mínění použitelný i dnes. Viz tamtéž.

³⁴ Tamtéž.

2 Fyzická osoba jako pachatel přestupku

Přestupkový zákon ve srovnání s původní právní úpravou výslovně zakotvuje definici fyzické osoby jako pachatele přestupku³⁵ a současně jí rozšiřuje o nové instituty převzaté z trestního práva hmotného. Pachatelství fyzických osob je však v přestupkovém právu chápáno extenzivně, neboť podle § 13 přestupkového zákona je za pachatele označen nejen ten, kdo spáchal přestupek svým osobním jednáním (tzv. přímý pachatel) nebo k jeho spáchání využil jiné osoby (tzv. nepřímý pachatel), ale i ten, kdo plnil funkci organizátora, návodce či pomocníka.³⁶ Tyto formy pachatelství pak přestupkový zákon ve svém § 11 doplňuje o institut spolupachatelství, který umožňuje reagovat na situace, kdy se na uskutečnění jednání odpovídajícího skutkové podstatě přestupku podílí více pachatelů.³⁷ Vzhledem k tomu, že pro nepřímé pachatelství, účastenství a spolupachatelství je příznačná pluralita spolupůsobících osob, vyčlenila jsem pojednání o nich do samostatné kapitoly a na tomto místě se budu věnovat pouze pachatelství přímému.³⁸

Podle § 13 odst. 1 přestupkového zákona je fyzická osoba pachatelem tehdy, „(...) *jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.*“³⁹ Jedná se o nejběžnější formu pachatelství dopadající na případy, kdy fyzická osoba vykoná činnost popsanou ve skutkové podstatě osobně, tj. svým vlastnoručním jednáním. Tím se rozumí i spáchání přestupku pomocí neživého nástroje (např. páčidla, sekery či osobního automobilu).

Obecně pak platí, že pachatelem může být zpravidla jakákoliv fyzická osoba (státní občan České republiky, cizinec či osoba bez státní příslušnosti), není-li vyňata z osobní působnosti přestupkového zákona⁴⁰ a zároveň naplňuje podmínku deliktní způsobilosti (k tomu blíže kap. 2.1).⁴¹ Vedle těchto obecných přestupků, jejichž skutková podstata zpravidla obsahuje formulaci typu: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...*“, existují taktéž přestupky s omezeným okruhem pachatelů. Takového přestupku se podle § 12 písm. a) přestupkového zákona může dopustit pouze ta fyzická osoba, která je nositelem požadované vlastnosti, způsobilosti či postavení.⁴² V teorii se hovoří o přestupcích s tzv. zvláštním subjektem, který může být buď

³⁵ Potřeba zákonného vymezení pojmu pachatele vyvstala v souvislosti s rozšířeným pojetím přestupku. K tomu viz kap.1, s. 5.

³⁶ § 13 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁷ § 11 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³⁸ Ke konkrétním důvodům více kap. 3, s. 27.

³⁹ § 13 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴⁰ Srov. § 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁴¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 124.

⁴² § 12 písm. a) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

konkrétní nebo speciální.⁴³ Předmětné ustanovení by se mohlo například aplikovat na některé přestupky podle Zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Odchytku od požadavku naplnění zvláštních osobních znaků subjektu přestupku představuje § 14 přestupkového zákona upravující zvláštní případ jednání za jiného, a to konkrétně jednání zákonného zástupce a opatrovníka fyzické osoby.⁴⁴ Podle teorie občanského práva spadá zákonný zástupce a opatrovník do kategorie přímého zastoupení, kdy „(...) *zástupce jedná jménem zastoupeného a na jeho účet – tzn., že práva a povinnosti vznikají z jednání zástupce přímo zastoupenému.*“⁴⁵ Jeho podstata tedy spočívá v tom, že zástupce sice projevuje vůli vlastní, nicméně její důsledky jsou *de iure* přičítány zastoupenému. Jedná-li však zástupce protiprávně a takové jednání vykazuje znaky přestupku, výše nastíněné soukromoprávní důsledky se neuplatní. Břímě přestupkové odpovědnosti tedy nedopadá na zastoupeného, nýbrž na samotného zástupce.⁴⁶ Přestupkový zákon pak v § 14 řeší situace, kdy zákonný zástupce, respektive opatrovník, nesplní či poruší povinnost za zastoupeného, který zaujímá postavení zvláštního subjektu přestupku; typicky z důvodu vlastnictví určité movité či nemovité věci (kupř. vlastník stavby, archiválií, lesního pozemku anebo kulturní památky).⁴⁷ Na základě obecného pravidla obsaženého v § 12 písm. a) přestupkového zákona by postih zmiňovaných zástupců nebyl možný, protože by nesplňovaly znaky charakterizující speciální či konkrétní subjekt přestupku. Právě proto přestupkový zákon zakotvuje speciální ustanovení, podle něhož k přestupkové odpovědnosti zákonného zástupce a opatrovníka postačí, pokud požadovanou vlastností, způsobilostí či postavením bude nadán alespoň zastoupený.⁴⁸

2.1 Deliktní způsobilost

Deliktní způsobilost vyjadřuje schopnost fyzické osoby nést právní následky spojené se spácháním přestupku, tj. povinnost strpět uložení správního trestu či ochranného opatření ze strany správního orgánu. Jedná se tedy o způsobilost fyzické osoby být pachatelem přestupku neboli o obecné znaky všech přestupků, jejichž subjektem je fyzická osoba. V přestupkovém

⁴³ Srov. např. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 77.

⁴⁴ Zatímco zákonným zástupcem je rodič či poručník nezletilého (srov. § 858 a 928 Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), opatrovníkem se rozumí plně svéprávná fyzická osoba, kterou do této funkce jmenoval soud za účelem ochrany zájmů určitého člověka, tj. opatrovance (viz § 465 a násl. téhož zákona).

⁴⁵ LAVICKÝ, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1658.

⁴⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 242.

⁴⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 152.

⁴⁸ § 14 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

právu je deliktní způsobilost podmíněna dvěma základními předpoklady, a to stanovenou věkovou hranicí a přičetností.

2.1.1 Věk

Biologický věk charakterizuje jednotlivce z hlediska jeho sociální zralosti. Obecně se vychází z předpokladu, že vystavení fyzické osoby důsledkům veřejnoprávní odpovědnosti je účelné až od chvíle, kdy tato osoba dovrší určitý rok svého věku. Právním vyjádřením této premisy je stanovení minimální věkové hranice odpovídající průměrnému věku, v němž se osoba pravidelně stává dostatečně vyspělá k tomu, aby vyhodnotila protiprávnost svého jednání (schopnost rozpoznávací) a tomuto úsudku jej také přizpůsobila (schopnost ovládací).⁴⁹ V trestním právu soudním i správním je nabytí těchto schopností spojováno s dosažením patnáctého roku věku. Věková hranice pro vznik odpovědnosti za přestupek je tedy identická s věkovou hranicí trestní odpovědnosti.⁵⁰

Pakliže se fyzická osoba stává odpovědnou až dovršením patnáctého roku věku, je otázkou, kdy tento okamžik přesně nastává. Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon neupravuje pravidla pro počítání času, postupuje se dle § 139 trestního zákoníku, z něhož vyplývá, že přestupková odpovědnost počíná dnem, který následuje po dni patnáctých narozenin.⁵¹

V souvislosti s otázkou věku je dále nutné zmínit, že i přestupkové právo pracuje s kategorií mladistvých pachatelů, tedy osob, které v době spáchání přestupku dovršily patnáctý rok, ale nepřekročily osmnáctý rok svého věku.⁵² Obecně se uznává, že tyto jedince nelze považovat za osoby s plně ukončeným mentálním vývojem, neboť v průběhu shora naznačeného věkového období procházejí procesem dospívání.⁵³ Právě z tohoto důvodu jsou adresáty nejen společenské, ale i právní péče, která má zajistit a chránit budoucí rozvoj jejich osobnosti. Z právního hlediska její význam zdůrazňuje čl. 32 odst. 1 Listiny, jenž mladistvým zaručuje zvláštní ochranu *de facto* napříč celým právním řádem.⁵⁴ V trestním právu soudním a správním se tento ústavní požadavek promítá do katalogu specifických pravidel zaměřených na trestání mladistvých delikventů, která modifikují a mnohdy zmírňují běžný režim uplatňovaný pro postih dospělých pachatelů.

⁴⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 267.

⁵⁰ Srov. § 18 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a § 25 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵¹ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 113.

⁵² § 55 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁵³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 271.

⁵⁴ Srov. čl. 32 odst. 1. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1992 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Rozdíly mezi soudním a správním trestáním mladistvých jsou ovšem markantní. Přestupkové právo nemá ucelený soubor právních norem věnovaný mladistvým pachatelům; nevytváří tedy speciální označení pro přestupek spáchaný mladistvým, neupravuje koncepci relativní odpovědnosti, nezavádí monistický systém správních sankcí a nestanovuje zvláštní kritérium pro posuzování právního omylu mladistvého⁵⁵.⁵⁶ Ve výčtu odlišností by jistě bylo možné pokračovat i dále, nicméně se domnívám, že detailní porovnávání právního postavení mladistvých v trestním právu soudním a správním by postrádalo reálný smysl vzhledem k strohé úpravě obsažené v přestupkovém zákoně, leč vyčleněné do samostatné hlavy IX obsažené v jeho druhé části. Je totiž zřejmé, že právní úprava správního trestání mladistvých nedosahuje takové úrovně jako zákonná úprava jejich trestání soudního. Možné příčiny výstižně shrnuje Prášková: „*Správní trestání mladistvých (snad s výjimkou drobné kriminality) se netěší takové pozornosti veřejnosti, právní teorie a souvisejících vědních disciplín jako uplatňování odpovědnosti mladistvých za trestné činy. Není tolik pocítována nutnost reagovat na přestupky mladistvých komplexnější právní úpravou, v odborné literatuře není tomuto tématu věnována žádná pozornost. Podíl mladistvých na celkovém počtu spáchaných přestupků se obvykle vůbec nezachycuje.*“⁵⁷

Jak naznačují shora popsané skutečnosti, podmínky pro vznik přestupkové odpovědnosti mladistvých se neliší od odpovědnostních předpokladů dospělých pachatelů. V přestupkovém právu se tedy neuplatňuje zmiňovaná koncepce relativní odpovědnosti mladistvých, nýbrž se vychází z přesně opačného pojetí, tj. z koncepce absolutní. V obou případech je zákonem vymezena určitá dolní věková hranice, při jejímž překročení mladistvý nabývá způsobilost nést břímě svého protiprávního jednání. Rozdíl ovšem spočívá v tom, že u absolutní odpovědnosti tuto způsobilost získává bez dalšího, kdežto u relativní odpovědnosti se zohledňuje i dosažený stupeň jeho rozumové a mravní vyspělosti (zralosti).⁵⁸ Z tohoto pohledu tvoří dovršení patnáctého roku věku jedinou podmínku odpovědnosti mladistvého za spáchaný přestupek, přičemž i zde jsou aplikovány obecné zásady o vyloučené přičetnosti. Případná zaostalost, neboli opožděný mentální vývoj, proto může ovlivnit existenci přestupkové odpovědnosti mladistvého pouze tehdy, bude-li mít povahu duševní poruchy a vzápětí také nepřičetnosti. Nezbývá než dodat, že zavedení relativní odpovědnosti bylo zvažováno při legislativních pracích na návrhu

⁵⁵ Srov. § 6, § 5 odst.1, § 10 a § 11 odst. 1 písm. b) Zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže.

⁵⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 269.

⁵⁷ Tamtéž, s. 268-269.

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 272-273; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 268-269.

nového přestupkového zákona. K jejímu odmítnutí však vedly důvody spíše praktického rázu, jelikož zkoumání rozumové a mravní vyspělosti mladistvého by neúměrně zatížilo přestupkové řízení z hlediska odborného, časového i finančního.⁵⁹

Skutečnost, že pachatelem přestupku byla osoba, jejíž věk se v době spáchání činu pohyboval v rozmezí patnácti až osmnácti let, přestupkový zákon reflektuje jak ve své části hmotněprávní, tak procesní.⁶⁰ Jak už bylo zmíněno výše, hmotněprávní aspekty správněprávní odpovědnosti mladistvých jsou na rozdíl od procesních hledisek soustředěny na jednom místě přestupkového zákona, a to v hlavě IX „Zvláštní ustanovení o mladistvých“. Po obsahové stránce se zájem na ochraně rozvíjející se osobnosti mladistvého promítá toliko v rovině ukládání správních trestů, neboť příslušná ustanovení se s výjimkou definičního vymezení mladistvého omezují pouze na tuto problematiku. Obecně pak platí, že osobě mladistvého mohou být uloženy v zásadě všechny druhy správních trestů ukládaných fyzickým osobám, přičemž je nutné dbát především na přiměřenost uloženého správního trestu a jeho preventivně-výchovný účinek.⁶¹ Konkrétně by k naplnění tohoto cíle měla přispět pravidla věnovaná jednak úpravě speciálních hledisek pro stanovení druhu trestu a jeho výměry⁶², jednak určitá omezení pro ukládání pokuty a zákazu činnosti⁶³ a v neposlední řadě také úprava speciální možnosti pro upuštění od uložení správního trestu.⁶⁴

Nutno uvést, že pro aplikaci výše uvedených pravidel je rozhodující věk pachatele v době spáchání přestupku⁶⁵ nikoliv věk dosažený v době vedení přestupkového řízení. Pokud tedy mladistvý dovrší osmnáctý rok svého věku v průběhu přestupkového řízení, případně dříve než dojde k jeho zahájení, nepozbývá zvýhodnění vyplývající z hmotného práva. To ovšem neplatí pro rovinu procesní.⁶⁶

V poslední poznámce týkající se mladistvých bych se ráda zaměřila na otázku působnosti hlavy IX přestupkového zákona. Přestože je jisté, že v ní zakotvená materie dopadá na mladistvé

⁵⁹ K tomu blíže: PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 269-270.

⁶⁰ Mezi nejdůležitější specifika řízení o přestupku mladistvého patří zejména obligatorní nařízení ústního jednání, nemožnost projednat přestupek mladistvého v rámci příkazního řízení s výjimkou příkazního řízení na místě a přiznání dílčích procesních práv zákonným zástupcům, opatrovníkovi mladistvého a orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Srov. § 80 odst. 2, § 90 odst. 2 písm. c), § 72 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 271.

⁶² Viz § 56 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶³ Viz § 57 a § 58 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁴ Viz § 59 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁵ K termínu „doba spáchání přestupku“ srov. § 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁶⁶ PEŘINOVÁ, E. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. *Správní právo*. 2011, č. 4, s. 212; tento závěr potvrdil taktéž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11.07.2014, čj. 4 As 77/2014-33, bod 12.

pachatele, mohlo by být sporné, zda se uplatní i při projednávání přestupků podnikajících fyzických osob, tedy u jedinců vykonávajících ve věku mladistvých podnikatelskou činnost.⁶⁷ Ve správní teorii se totiž poměrně často objevují ničím nepodložené názory, že se zvláštní ustanovení o mladistvých na tuto kategorii osob nevztahují.⁶⁸ S tímto tvrzením si dovoluji polemizovat, neboť přímo § 57 přestupkového zákona stanovuje, že omezení pro určení horní hranice pokuty se neužijí při trestání mladistvého jakožto podnikající fyzické osoby.⁶⁹ Pokud by se tedy právní úprava obsažená v hlavě IX přestupkového zákona na mladistvé podnikatele vůbec nevztahovala, bylo by zakotvení výše naznačené výjimky zcela nadbytečné. Podle mého názoru tím zákonodárce naopak nepřímou vyjadřuje, že i podnikatelům mladším osmnácti let náleží postavení mladistvého, respektive zvýhodnění plynoucí ze zbývajících ustanovení přestupkového zákona. Tomu odpovídá i smysl a účel správního trestání mladistvých. Má-li totiž právní úprava zajistit ochranu zranitelné a plně nerozvinuté osobnosti dospívajícího jedince, pak musí být pro přiznání tohoto statusu relevantní pouze věk dosažený v době spáchání činu.

Přestupkový zákon pak stejně jako trestní zákoník neurčuje maximální věkovou hranici, jejíž dosažení by znamenalo automatický zánik odpovědnosti za přestupek. Důvod lze spatřovat především v tom, že stáří, jakožto postupná fyziologická proměna, má u každého člověka značně odlišný průběh. Nastavení maximální věkové hranice odpovědnosti by tedy nemuselo odpovídat reálnému duševnímu stavu pachatele. Otázka vysokého věku však může mít význam pro posuzování pachatelovy přičetnosti, jelikož tělesné a duševní změny vyvolané stářím mohou být příčinou duševní poruchy a následným důvodem nepřičetnosti. Mimo to musí správní orgán vysoký věk pachatele zohlednit při ukládání správního trestu, neboť bezesporu patří mezi hlediska charakterizující osobu pachatele.⁷⁰

Závěrem lze uvést, že nedostatečný věk fyzické osoby vylučuje její delikt ní způsobilost a tím i odpovědnost za spáchaný přestupek. Procesní úprava tyto hmotněprávní důsledky reflektuje následujícím způsobem: vyjde-li nízký věk pachatele najevo ještě před vlastním zahájením řízení

⁶⁷ V této souvislosti lze jen krátce připomenout, že soukromé právo zaručuje nezletilým před dovršením zletilosti právo na podnikání tím, že jim za zákonem stanovených podmínek umožňuje nabytí věcně omezenou svéprávnost spočívající ve způsobilosti samostatně činit veškerá jednání související s výkonem podnikatelské činnosti. K zákonným požadavkům viz § 33 Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁶⁸ Jako názorný příklad lze uvést komentář Bohadla, který uvádí k postihu mladistvé podnikající fyzické osoby následující: „*Nicméně půjde-li o osobu mladší 18 let, kterážto je podnikatelem, a přestupku se dopustila jako podnikající fyzická osoba, pak jí tento výhodnější a mírnější režim nespědí.*“ Viz BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 346-347; shodně též kupř. FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 78; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 88.

⁶⁹ § 57 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 127-128.

o přestupku, správní orgán věc odloží dle § 76 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona; v případě již probíhajícího řízení jej zastaví dle § 86 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

2.1.2 Příčetnost

Příčetnost je v trestním právu soudním i správním tradičně chápána jako způsobilost být pachatelem z hlediska jeho duševních schopností.⁷¹ Přestupkový zákon však podobně jako trestní zákoník s pozitivním vymezením příčetnosti nepočítá, omezuje se toliko na stanovení důvodů tento stav vylučujících – definováním pojmu nepřičetnosti. Je tomu tak proto, že stav příčetnosti je pokládán za běžný, tj. duševní vlastnosti pachatele se v každém jednotlivém případě nezkoumají. Správní orgán se má kritérii nepřičetnosti naopak zabývat teprve ve chvíli, kdy se objeví pochybnosti ohledně pachatelova duševního stavu.⁷² To ovšem neznamená, že by se jednalo o presumpci příčetnosti na základě vyvratitelné právní domněnky, jak uvádí Fiala.⁷³ Podle mého názoru je taková formulace poměrně nešťastná. Předně v přestupkovém zákoně nenalezneme výslovně zakotvenou právní domněnku příčetnosti, respektive zde neexistuje následující formulace: „*Má se za to, že pachatel byl v době spáchání přestupku příčetný.*“ Zadruhé by se takové pojetí vymykalo základním zásadám přestupkového řízení, a to především zásadě vyšetřovací a presumpci nevinny, neboť by vedlo k přesunutí „důkazního břemene“ ze správního orgánu na osobu obviněného („pachatele“). Legislativní konstrukci příčetnosti je tedy nutné chápat tak, jak jí vysvětluje Prášková a Solnař, tedy že nejde o presumpci v pravém slova smyslu, protože obviněný nemá povinnost tuto skutečnost jakkoli vyvracet.⁷⁴

Přestupkový zákon ve svém § 19 vymezuje nepřičetnost jako stav, v němž určitá osoba není schopna v důsledku duševní poruchy přítomné v době páchání činu rozpoznat protiprávnost svého jednání (schopnost rozpoznávací) anebo jej ovládat (schopnost ovládací).⁷⁵ Prvým předpokladem nepřičetnosti je existence duševní poruchy, která je označována za tzv. biologické kritérium nepřičetnosti.⁷⁶ Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon normativní vymezení pojmu duševní poruchy neposkytuje, je zapotřebí vycházet z výkladových ustanovení trestního

⁷¹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 202; obdobně též PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 274.

⁷² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

⁷³ „Z hlediska práva se jedná o vyvratitelnou domněnku. Zákonodárce předpokládá, že jsou všichni z nás příčetní (tzv. *presumpce příčetnosti*).“ Viz FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 78.

⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128; SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 235.

⁷⁵ § 19 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁷⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 275.

zákoníku.⁷⁷ Je však zřejmé, že samotná duševní porucha k závěru o nepřičetnosti nepostačuje, neboť musí kvalifikovaným způsobem ovlivnit vnitřní život pachatele v inkriminované době. Tomuto posouzení odpovídá druhé – tzv. psychologické – kritérium nepřičetnosti požadující takovou intenzitu duševní poruchy, jež zapříčiní úplné vymizení pachatelovy schopnosti ovládací či rozpoznávací, případně obou.⁷⁸ Nedostatek těchto schopností je pak nutné hodnotit vždy individuálně, tedy s přihlédnutím ke konkrétnímu činu a osobě pachatele.⁷⁹ „*Může se stát, že spáchá-li osoba několik přestupků, může být ve vztahu k některým přičetná, k jiným nepřičetná.*“⁸⁰ Pachatel totiž může chápat protiprávnost jednodušších přestupků (např. znečišťování veřejného prostranství dle § 5 odst. 1 písm. f) zákona o některých přestupcích), ale u komplikovanějších toho již schopen nebude (kupř. užívání stavby bez kolaudačního souhlasu dle § 178 odst. 1 písm. f) Zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).⁸¹ V souvislosti s tím je vhodné ještě zmínit, že přestupkové právo na rozdíl od trestního práva nezná koncepci zmenšené přičetnosti, tedy stav v němž vlivem duševní poruchy dochází k podstatnému snížení schopnosti rozpoznávací nebo ovládací.⁸² Přesto by měl správní orgán takový stav vnímat jako jedno z kritérií charakterizujících osobu pachatele a zohlednit jej při ukládání správního trestu.⁸³

Z výše uvedeného plyne, že přičetnost nelze ztotožňovat se stavem běžného duševního zdraví, neboť odpovědným pachatelem může být i osoba trpící duševní poruchou. Tím je rovněž odůvodněn vztah nepřičetnosti a soukromoprávního institutu omezení svéprávnosti. Skutečnost, že existuje soudní rozhodnutí, na jehož základě byl pachatel pro duševní poruchu omezen ve svéprávnosti (kupř. není způsobilý k samostatnému uzavírání smluv či k majetkovým dispozicím), ještě nemusí znamenat, že v době svého protiprávního jednání nemohl mít zachovanou složku rozpoznávací a ovládací. Omezení svéprávnosti je tedy pro otázku nepřičetnosti irelevantní. Zjistí-li však správní orgán, že osoba stíhaná za přestupek byla omezena ve svéprávnosti, měl by v takovém případě pečlivě hodnotit, zda v době spáchání činu byla skutečně přičetná, anebo nikoliv.⁸⁴

⁷⁷ Podle § 123 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, se duševní poruchou rozumí: „*duševní nemoc, hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka.*“

⁷⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 275.

⁷⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Srov. § 27 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁸³ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 117-118.

⁸⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 275-276.

Nepříčetnost pachatele musí správní orgán prokázat, a to na základě důkazů provedených v přestupkovém řízení. Těmi budou zpravidla lékařská vyjádření, případně znalecké posudky, jelikož posouzení nepřičetnosti předpokládá odborné znalosti, jimiž správní orgány v zásadě nedisponují. Ačkoliv se při posouzení otázky (ne)příčetnosti pachatele vychází z odborných vyjádření, vyslovení konečného závěru o nepřičetnosti pachatele je výhradním oprávněním správního orgánu. Nepříčetnost je totiž otázkou právní, nikoliv skutkovou.⁸⁵

Právním následkem nepřičetnosti je vyloučení odpovědnosti za přestupek. Osoba, u níž byla nepřičetnost shledána, tedy nemůže být pachatelem přestupku pro nedostatek deliktní způsobilosti. Tyto hmotněprávní konsekvence se nutně projevují i v rovině procesní, protože není-li pachatel, nelze vést ani řízení o přestupku. Konkrétní procesní postup správního orgánu se pak odvíjí od toho, v jaké fázi řízení vyšla nepřičetnost „pachatele“ najevo. Pakliže by správní orgán nabyl povědomí o takové skutečnosti ještě před vlastním zahájením přestupkového řízení, věc by odložil podle § 76 odst. 1 písm. e) přestupkového zákona. V případě již probíhajícího řízení by zjištěná nepřičetnost pachatele byla obligatorním důvodem pro jeho zastavení, a to dle § 86 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona.

Pro úplnost je nutné dodat, že §19 přestupkového zákona zavádí zvláštní pravidlo pro pachatele, kteří si stav nepřičetnosti přivodili zaviněným požitím či aplikací návykové látky. Uvede-li se totiž fyzická osoba do stavu nepřičetnosti zaviněnou intoxikací, nedochází k vyloučení její odpovědnosti za přestupek spáchaný v tomto stavu.⁸⁶ Prášková k tomu dodává, že „[t]ato tzv. zaviněná nepřičetnost tedy nemá na rozdíl od trestního práva za následek nutnost posuzování forem zaviněné nepřičetnosti (*actio libera in causa dolosa, actio libera in causa culposa a opilství – tzv. Rauschdelikt*) a z toho vyplývající důsledky pro trestní odpovědnost pachatele.“⁸⁷

⁸⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128.

⁸⁶ § 19 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁸⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 128; shodně též např. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 119-120; odlišný názor k této problematice snad jako jediný zastává Kopecký. Podle něj by se odpovědnost za přestupky spáchané ve stavu zaviněné nepřičetnosti neměla omezovat toliko na textaci příslušného ustanovení, ale měla by být posuzována i na základě pravidel, s nimiž při zkoumání trestné činnosti spáchané v opojení pracuje trestní nauka. Tento argument opírá o (již tradiční) závěr formulovaný judikaturou nejvyšších soudů, že se odpovědnost za správní delikty (přestupky) musí řídit obdobnými principy jako odpovědnost za trestné činy. Kopecký se tedy zřejmě domnívá, že i v rovině přestupkového práva je nutné rozlišovat případy „*actio libera in causa*“. K absenci přestupku, jehož skutkovou podstatu by bylo možné přirovnat k trestnému činu opilství, se ovšem nevyjadřuje. K tomu blíže: KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 256-257.

2.2 Zavinění

Přestupková odpovědnost fyzických osob se už tradičně opírá o princip subjektivní odpovědnosti, což znamená, že zavinění patří mezi obligatorní znaky skutkových podstat přestupků fyzických osob.⁸⁸ V trestní a správní nauce pak zavinění bývá charakterizováno jako „(...) vnitřní (psychický) vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku, k určitým skutečnostem, které zakládají trestný delikt.“⁸⁹

Přestupkový zákon obdobně jako trestní zákoník koncipuje zavinění na bázi dvou složek, a to složky vědění (zahrnující pachatelovo vnímání vnějšího světa a jeho představy o něm) a volní (představující pachatelovu vůli vyvolat pomocí vlastního jednání trestně relevantní skutečnosti).⁹⁰ Podle přítomnosti jednotlivých složek, respektive míry jejich zastoupení, se rozlišují základní a odvozené formy zavinění – úmysl (přímý a nepřímý) a nedbalost (vědomá a nevědomá).⁹¹ Pro interpretaci skutkových podstat z hlediska potřebné formy zavinění sehrává zásadní úlohu § 15 odst. 1 přestupkového zákona, podle nějž ke vzniku odpovědnosti za přestupek postačí nedbalost, pokud zákon výslovně nestanovuje požadavek úmyslné formy jednání.⁹² Pokud tedy zákon u příslušné skutkové podstaty ohledně subjektivní stránky mlčí, vyžaduje se k trestnosti činu alespoň nedbalostní zavinění. Jistou výjimku v tomto směru představují přestupky, u nichž sice patřičná forma zavinění upravena není, nicméně z povahy věci vyplývá, že nemohou být realizovány jinak než úmyslným jednáním.⁹³ Tato skutečnost po praktické stránce nečiní obtíže, jelikož každý nedbalostní přestupek může být spáchán taktéž úmyslně.⁹⁴

Pro obě podoby úmyslu, jak přímého, tak nepřímého, je příznačná přítomnost obou složek zavinění, tedy nejen vědomostní, ale i volní.⁹⁵ Pachatel si je tudíž vědom toho, že svým jednáním poruší či ohrozí právní hodnoty chráněné zákonem, přestože s vědomostní složkou

⁸⁸ FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 79.

⁸⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 318; podobně také např. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 96-97; ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 180.

⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 305.

⁹¹ KRATOCHVÍL, V. a kol.: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 281.

⁹² § 15 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; úmyslná forma zavinění je explicitně uvedena kupříkladu u přestupku na úseku zdravotnictví dle § 11 odst. 1 Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a dále pak u přestupku na úseku všeobecné vnitřní správy podle § 3 odst. 1 téhož zákona.

⁹³ Příkladem by mohly být přestupky podle § 39 odst. 2 písm. a) a b) Zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, u kterých si lze jen těžko představit, že by určitá osoba jinak než úmyslně přechovávala pro vlastní potřebu návykovou látku v malém množství, anebo by pouze z nedbalosti pro sebe pěstovala v malém množství rostlinu či houbu obsahující návykovou látku.

⁹⁴ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 97.

⁹⁵ Tamtéž, s. 98.

výslovně počítá pouze zákonná definice nepřímého úmyslu.⁹⁶ Rozdíl mezi jednotlivými stupni úmyslného zavinění pak spočívá v intenzitě volní složky, neboť v případě úmyslu přímého pachatel takový následek způsobit chce, případně jej považuje za nutný, zatímco u úmyslu nepřímého s ním je toliko srozuměn. Jinými slovy řečeno, u eventuálního úmyslu je volní vztah pachatele ke způsobenému následku slabší, jelikož svým jednáním sleduje primárně jiný cíl, avšak při jeho uskutečňování je s možností poruchy či ohrožení zájmu chráněného zákonem srozuměn.⁹⁷

V obecné rovině spočívá podstata nedbalosti ve způsobení nezamýšleného následku vzniknuvšího v důsledku nezachování potřebné míry opatrnosti ze strany pachatele.⁹⁸ U nedbalostní formy zavinění tedy plně absentuje volní složka, protože pachatel svým činem škodlivý následek vyvolat nechce, respektive s ním není ani srozuměn.⁹⁹ Jak vyplývá z toho, co již bylo řečeno shora, nedbalost se dělí na vědomou a nevědomou, přičemž východiskem tohoto členění je zastoupení intelektuální složky. U nevědomé nedbalosti pachatel ví, že jeho jednání může vést k trestně relevantnímu následku, ale bez přiměřených důvodů spoléhá, že se tak nestane.¹⁰⁰ Při nevědomé nedbalosti naopak o možném následku svého činu ani netuší, ačkoliv by o něm „(...) *vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.*“¹⁰¹

Zodpovězení otázky, zda byl čin spáchán z nedbalosti, anebo se jedná o čin nezaviněný, tudíž beztrestný, se odvíjí od zachování určité míry opatrnosti. Závěr o nedbalostním jednání lze pak vyslovit jen tehdy, nedodrží-li pachatel onu potřebnou míru opatrnosti, a to jak z hlediska objektivního, tak subjektivního. Objektivní kritérium náležité opatrnosti představuje jakýsi standard povinné obezřetnosti, který je vyžadován od každého v zásadě ve shodné míře.¹⁰² Vyšší stupeň opatrnosti se obvykle klade na osoby naplňující znaky speciálního či konkrétního subjektu přestupku, jež vykonávají určitou specifickou činnost či povolání (např. znalec, veterinární technik, stavebník, poskytovatel zdravotních služeb atp.). I zde však platí, že vyšší míra opatrnosti je pro všechny osoby náležející do téže kategorie nastavena stejně.¹⁰³ Míra povinné opatrnosti pak bývá vyhodnocována na podkladě zvláštních právních předpisů, technických norem, postupů *lege artis*, případně může být posuzována pomocí modelu průměrně

⁹⁶ Srov. § 15 odst. 2 písm. a) a b) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁹⁷ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 96.

⁹⁸ SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 300.

⁹⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 130.

¹⁰⁰ § 15 odst. 3 písm. a) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰¹ § 15 odst. 3 písm. b) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰² KRATOCHVÍL, V. a kol.: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 293.

¹⁰³ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 130-131.

rozumného člověka.¹⁰⁴ Porušení objektivní míry opatrnosti však samo o sobě nezakládá odpovědnost za nedbalostní jednání, neboť je zapotřebí zohlednit též subjektivní kritérium opatrnosti. Tím se rozumí taková míra opatrnosti, „(...) *kerou je pachatel schopen vynaložit v konkrétním případě.*“¹⁰⁵ Podle subjektivního hlediska je tedy nutné zkoumat každou situaci individuálně, přičemž se přihlíží nejen k osobě pachatele (např. k jeho osobním vlastnostem, fyzickému a psychickému zdraví, dosaženému vzdělání a zaměstnání), ale také k vnějším okolnostem činu (místo a čas jeho spáchání apod.).¹⁰⁶

Vzhledem k tomu, že zavinění tvoří jeden z pojmových znaků přestupku, správní orgán jej musí v rámci přestupkového řízení prokázat. Obecně bývá zjišťování subjektivních znaků považováno za problematické, neboť předmětem dokazování je v daném případě vnitřní život pachatele. Úsudek o jejich naplnění si lze tedy vytvořit pouze nepřímou, a to pomocí objektivně zjistitelných skutečností (kupř. z výpovědi obviněného, způsobu provedení činu, pachatelova chování před spácháním činu a po něm, existence motivu atp.).¹⁰⁷ Úvahy o tom, z jakých okolností správní orgán při určení konkrétní podoby zavinění vycházel, by se pak měly promítnout do odůvodnění rozhodnutí o vině obviněného, přičemž úmyslná či nedbalostní forma zavinění musí být uvedena v jeho výrokové části.¹⁰⁸

Závěrem je zapotřebí uvést, že princip subjektivní odpovědnosti může prolomit zvláštní zákon. V současnosti zavinění nepatří mezi pojmové znaky přestupku provozovatele vozidla podle § 125f Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích,¹⁰⁹ a přestupků zadavatele – fyzické osoby – upravených Zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.¹¹⁰ Ve zmíněných případech je tedy odpovědnost fyzických osob konstruována jako objektivní. Nejedná se však o absolutně objektivní odpovědnost, neboť výše uvedené zákony počítají s možností liberace.¹¹¹

V souvislosti s objektivní odpovědností fyzické osoby jakožto výjimky z obecného pravidla se ve správní doktríně objevují názory, které její zakotvení považují z teoretického pohledu za diskutabilní. Prášková nicméně poukazuje, že zvolené řešení je patrně výsledkem vědomého rozhodnutí zákonodárce, neboť zjišťování subjektivní stránky u shora zmíněných

¹⁰⁴ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 99.

¹⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 131.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 309.

¹⁰⁸ Srov. § 93 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁰⁹ Viz § 125f odst. 3 Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

¹¹⁰ Viz § 270 odst. 2 Zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹¹¹ Srov. § 125f odst. 6 Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích; § 270 odst. 2 Zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

přestupků by zřejmě činilo obtíže.¹¹² Kritičtější názor k tomu zaujímá Vetešník, podle nějž se takovou odchylkou nabourává tradiční koncepce odpovědnosti fyzické osoby za přestupky. Dále pak namítá, že vyloučení subjektivního znaku přestupku do právního řádu *de facto* navrácí onu problematickou skupinu tzv. jiných správních deliktů fyzických osob.¹¹³

Vetešník má podle mého názoru pravdu v tom, že eliminace zavinění v jistém smyslu zakládá dvojkolejný systém pro postih fyzických osob, který se podobá dřívějšímu členění na přestupky a jiné správní delikty fyzických osob. Podobně jako za účinnosti předchozí právní úpravy zde totiž vzniká určitá nerovnost v postavení fyzických osob, protože objektivní režim odpovědnosti je jistě přísnější než odpovědnost vyžadující zaviněné jednání. Na druhé straně však nelze opomenout, že zásada *nullum crimen sine culpa* není zaručena na ústavní úrovni, a proto není vyloučeno, aby se zákonodárce od tohoto odpovědnostního předpokladu z vážných důvodů odchýlil.¹¹⁴ V tomto duchu se ostatně nese i argumentace Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, kteří se již dříve zabývaly ústavní konformitou objektivní odpovědnosti provozovatele motorového vozidla.¹¹⁵ Ústavní soud pak ve svém nálezu ze dne 16.5.2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, ve vztahu k objektivní odpovědnosti obecně uvedl, že „(...) *není nepřípustným ani nijak neobvyklým právním institutem. Jakkoliv lze zásadu, že každý odpovídá jen za své vlastní jednání, považovat za jakési přirozené východisko odpovědnostních právních vztahů, efektivní regulace některých oblastí lidského jednání může v tomto ohledu vyžadovat zvláštní úpravu. Účel objektivní odpovědnosti se pak může lišit v závislosti na předmětu právní úpravy. Zpravidla bude spočívat ve snaze o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy a povinnostmi účastníků některých právních vztahů, případně v zjednodušení a zpřehlednění právních vztahů mezi dotčenými subjekty, aby lépe odpovídaly jejich praktickým potřebám.*“¹¹⁶

Ačkoliv upuštění od požadavku zavinění u některých přestupků ve svém důsledku vytváří jakýsi „zvláštní druh“ přestupku fyzické osoby, nesdílím názor Vetešníka, že ho lze přirovnat k původní kategorii jiných správních deliktů fyzických osob. Z výše uvedeného totiž jasně vyplývá, že zákonodárce musí k výluce ze subjektivní odpovědnosti přistupovat restriktivně, tedy pouze tehdy, je-li příslušnou právní úpravou sledován legitimní cíl odůvodněný specifickou potřebou určité oblasti státní správy. K tomu rovněž přistupuje i to, že nynější pojem přestupku

¹¹² PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 129.

¹¹³ VETEŠNÍK, P. Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 279-280 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

¹¹⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 304.

¹¹⁵ Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze výběrově uvést především jeho rozsudek ze dne 16.6.2016, čj. 6 As 73/2016-40, na jehož argumentaci v určitém směru posléze navázal Ústavní soud, a to v následně uvedeném nálezu.

¹¹⁶ Bod 60.

je ve srovnání s jeho předchozím pojetím mnohem širší, a proto je podle mého názoru zcela logické, že v zájmu zachování funkčnosti právní úpravy není možné ani u fyzických osob ve všech případech lpět na zásadě odpovědnosti za zavinění. Vetešníkův názor pak podle mého soudu relativizuje i to, že postih takových přestupků se nadále řídí přestupkovým zákonem, a mají tedy oproti původní skupině jiných správních deliktů fyzických osob zajištěný obecný hmotněprávní a procesněprávní základ.

2.2.1 Omyl

Pokud hovoříme o zavinění, je relevantní pojednat také o institutu omylu, který je s ním úzce provázán. Tak je tomu proto, že omyl zkresluje pachatelovo vnímání vnějšího světa, má tedy význam pro posuzování intelektuální složky zavinění. Omyl tak může v konkrétním případě ovlivnit formu zavinění, případně jej plně vyloučit.¹¹⁷ Z posledně uvedeného vyplývá, že otázky spjaté s omylem lze řešit pouze při postihu „běžných“ fyzických osob, neboť odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob je konstruována objektivně, tj. bez ohledu na zavinění.¹¹⁸

Problematika omylů je obsažena v § 16 a 17 přestupkového zákona. Ačkoliv předchozí právní úprava tento institut výslovně nezakotvovala, nejedná se o zcela novou záležitost, protože i dříve bylo nutné zohledňovat případný omyl pachatele u správních deliktů založených na subjektivním principu (zejména u přestupků). Přitom se vycházelo z předpokladu, že omyl je opakem zavinění, a proto mohly být zásady spojené s jeho řešením dovozovány z ustanoveních o zavinění.¹¹⁹

Co se týče definičního vymezení omylu, bývá „(...) vymezován jako nesoulad pachatelova vědění, vnímání či představy s realitou (...).“¹²⁰ Trestní a správní nauka pak z daného vymezení vychází a člení omyly do dvou základních rovin. První dělení vychází z toho, zda se nesoulad dotýká okolností skutkových nebo právních (skutkový omyl a právní omyl).

¹¹⁷ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 40.

¹¹⁸ Srov. např. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 258; BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 102; dotyčný teoretický názor byl potvrzen rovněž ze strany Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, č. j. 9 As 165/2017-45, bod 20-23.

¹¹⁹ Takový postup byl ostatně inspirován trestní praxí zastávanou do roku 2009, která se s absencí výslovné právní úpravy omylů v Zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon vyrovnávala stejným způsobem. Viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 132.

¹²⁰ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 100.

Druhý se pak opírá o to, jakým způsobem pachatel vnímá vnější realitu. Buď onu skutečnost vůbec nezná (omyl negativní), nebo o ní má mylnou představu (omyl pozitivní).¹²¹

Výše nastíněná členění od sebe nejsou striktně oddělena, naopak se vzájemně prolínají a vznikají tak různé kombinace. Přestupkový zákon přitom na příslušné teoretické rozlišování z velké části navazuje¹²² a rozlišuje následující modely:

1) Skutkový omyl negativní – o něm hovoříme tehdy, když pachatel nezná určitou skutečnost, která je součástí znaků skutkové podstaty přestupku¹²³; kupříkladu netuší, že se jedná o cizí věc, o kulturní památku apod. Vzhledem k tomu, že negativní omyl plně potlačuje intelektuální složku zavinění, je vyloučena odpovědnost za úmyslný přestupek a přestupek spáchaný z vědomé nedbalosti. V úvahu tak přichází pouze postih za přestupek, jehož se pachatel dopustil z nedbalosti nevědomé.¹²⁴

2) Skutkový omyl pozitivní – dopadá na situace, kdy pachatel mylně předpokládá přítomnost určité faktické okolnosti tvořící znaky přestupku. V tomto směru přestupkový zákon rozeznává dvě konstrukce: jednak omyl o okolnostech naplňujících znaky mírnějšího úmyslného přestupku, jednak omyl o okolnostech naplňujících znaky přísnějšího úmyslného přestupku.¹²⁵ První varianta popisuje případ, kdy se pachatel mylně domnívá, že jeho jednání vykazuje znaky privilegované skutkové podstaty úmyslného přestupku; tehdy bude postižen za tento mírnější úmyslný přestupek, nespáchal-li jej z nedbalosti. U druhé varianty naopak pachatel jedná v domnění, že uskutečňuje znaky kvalifikované skutkové podstaty úmyslného přestupku, ale reálně páchá mírněji postižitelný přestupek; za takových okolností bude postižen za pokus tohoto přísnějšího úmyslného přestupku, připouští-li zvláštní zákon jeho trestnost.¹²⁶

Rovněž je upravena zvláštní kategorie pozitivního skutkového omylu týkajícího se okolností vylučujících protiprávnost, který stejně jako negativní skutkový omyl vylučuje úmyslné jednání, ale zachovává případnou odpovědnost za přestupek nedbalostní.¹²⁷

3) Negativní právní omyl – je dán tehdy, pokud pachatel neví o protiprávnosti svého jednání, ať už proto, že právní úpravu vůbec nezná, anebo ji mylně vykládá. Obecně platí, že nedostatek vědomí o protiprávnosti činu nezbavuje pachatele jeho přestupkové odpovědnosti,

¹²¹ Srov. např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 200 a násl.; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 247 a násl.; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 132.

¹²² S ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege* není zakotven případ právního omylu pozitivního.

¹²³ Srov. § 16 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹²⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 133.

¹²⁵ Srov. § 16 odst. 2 a 3 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹²⁶ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 101.

¹²⁷ Tamtéž.

protože se zde vychází z tradičně uznávané zásady *ignorantia iuris non excusat*. Uvedený princip se však neuplatní, jestliže se pachatel omylu nemohl vyvarovat. V takovém případě se jedná o tzv. omluvitelný právní omyl, který vede k beztrestnosti pachatele, neboť vylučuje zavinění ve všech jeho formách.¹²⁸ Pro posouzení omluvitelnosti právního omylu je pak rozhodující, zda měl pachatel povinnost seznámit se s právní normou nebo mohl rozpoznat protiprávnost svého jednání bez větších obtíží.¹²⁹

2.3 Odpovědnost fyzické osoby vs. odpovědnost podnikající fyzické osoby

Přestupkové právo nevychází z jednotné koncepce odpovědnosti fyzických osob tak jako právo trestní, neboť rozeznává jako samostatné subjekty přestupkové odpovědnosti fyzické osoby v běžném občanském postavení na straně jedné a fyzické osoby vykonávající podnikatelskou činnost na straně druhé.¹³⁰ Vzhledem k tomu, že podmínky pro vznik jejich odpovědnosti za přestupek jsou koncipovány zcela odlišně, je při postihu fyzické osoby vždy nutné nejprve posoudit, jaký sankční režim se ve vztahu k jejímu protiprávnímu jednání uplatní, tedy zda bude odpovídat jako „běžná“ fyzická osoba, anebo jako fyzická osoba podnikající.

Pro tuto úvahu je v první řadě rozhodující, jakým způsobem je vymezen subjekt přestupku v příslušné skutkové podstatě.¹³¹ Některé přestupky totiž mohou být spáchány jak fyzickou osobou, tak podnikající fyzickou osobou¹³², jiných se může dopustit výlučně jedna z nich.¹³³ V situaci, kdy je přestupek vyhrazen pouze pro jeden subjekt – fyzickou či podnikající fyzickou osobu – nevznikají obtíže, protože je zřejmé, jakému deliktnímu režimu má být postih fyzické osoby podřízen.¹³⁴ Sporné však mohou být výše zmiňované případy kumulace subjektů

¹²⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 134-135.

¹²⁹ Srov. definice neomluvitelného právního omylu obsažená v § 17 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹³⁰ Tato dvojkolejnost je výsledkem dlouholetého vývoje předchozích zvláštních úprav, které odpovědnost podnikajících fyzických osob přidružovaly k odpovědnosti právnických osob, a na niž se zákonodárce rozhodl z praktických důvodů navázat i po unifikaci původní skupiny správních deliktů v užším slova smyslu. Srov. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 92-94.

¹³¹ Závěr č. 163 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018, s. 2.

¹³² Domnívám se, že do této kategorie lze zařadit tyto situace: jednak případy „univerzálních“ přestupků, které mohou spáchat všichni nositelé přestupkové odpovědnosti (např. přestupek proti občanskému soužití podle § 7 odst. 3, písm. a) a b) Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), jednak případy, kdy zvláštní zákon sice vymezuje skutkové podstaty přestupků zvlášť pro fyzické osoby a zvlášť pro právnické a podnikající fyzické osoby, nicméně obě skupiny přestupků postihují totožná protiprávní jednání (kupř. přestupky proti majetku podle § 8 téhož zákona).

¹³³ Například přestupky podle § 25 Zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, může spáchat jen podnikající fyzická osoba; naopak za přestupek proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1, písm. b) Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, lze postihnout pouze fyzickou osobu nepodnikající.

¹³⁴ V této souvislosti je vhodné poukázat na formální pojetí odpovědnosti podnikající fyzické osoby, které lze vyložit tak, že se tento sankční režim uplatní jen tehdy, pokud zvláštní zákon vymezí podnikající fyzickou osobu jako subjekt příslušného přestupku (ať už jako subjekt obecný anebo zvláštní). Ve svém důsledku to znamená, že u

přestupku. Za takových okolností má význam především teze, že „[p]odnikající fyzické osoby jsou speciální skupinou pachatelů vůči fyzickým osobám.“¹³⁵ Správní orgán by měl tedy nejprve zkoumat, zda je fyzická osoba podnikatelem¹³⁶ a zda se přestupku dopustila při podnikání, anebo v přímé souvislosti s ním, případně zda přestupek nespáchala fyzická osoba, jejíž jednání se podnikající fyzické osobě přičítá.¹³⁷ Je tedy možné shrnout, že v posledně uvedeném případě se volba sankčního režimu odvíjí od toho, zda přestupkové jednání fyzické osoby – podnikatele – mělo přímou či alespoň nepřímou vazbu na výkon jejích podnikatelských aktivit. Pokud by tomu tak nebylo, podléhalo by takové jednání odpovědnostnímu režimu „běžných“ fyzických osob. Příkladem by pak mohla být situace, kdy fyzická osoba poskytující služby v oblasti lesnictví a těžby dřeva neoprávněně pokácí strom na své vlastní zahradě.¹³⁸

Jak už bylo naznačeno výše, důležitost nastíněného rozlišování spočívá zejména v tom, že obecná úprava přestupkového práva stanovuje pro každou z těchto osob jiná pravidla odpovědnosti.¹³⁹ K základním odlišnostem lze zařadit především následující:

1) Nejzásadnější rozdíl spočívá v odlišné konstrukci odpovědnosti z hlediska požadavku zavinění. Zatímco odpovědnost nepodnikající fyzické osoby je založena na subjektivním principu, odpovědnost podnikající fyzické osoby je shodně s odpovědností právnických osob konstruována jako objektivní s možností liberace.

2) Dalším podstatným rozdílem je, že „běžná“ fyzická osoba odpovídá pouze za své vlastní jednání, kdežto podnikající fyzickou osobu lze postihnout i za jednání jiné osoby. Její odpovědnost tedy není striktně individuální, neboť jsou-li naplněny předpoklady § 22 odst. 2 přestupkového zákona, lze jí přičíst také následky protiprávních jednání osob, jež užívá při svém podnikání (typicky jejich zaměstnanců).

přestupků, jejichž výhradním subjektem je fyzická osoba, „(...) nelze uvažovat o postihu podnikatele v intencích § 22 odst. 1 PřeZ (...), přestože by v konkrétním případě fakticky došlo k deliktnímu jednání v rámci uskutečňování podnikatelské činnosti.“ Viz PETRMICHL, V. K přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob. *Právní rozhledy*. 2018, č. 17, s. 585. Jako příklad lze uvést přestupek neoprávněného podnikání podle § 61 odst. 3 Zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

¹³⁵ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 261.

¹³⁶ Otázka, kdo je podnikající fyzickou osobou, není řešena přestupkovým zákonem, a proto se vychází z legální definice podnikatele obsažené v § 420 a násl. Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. K tomu lze jen stručně poznamenat, že status podnikatele podle současné civilní úpravy nezávisí na existenci veřejnoprávního oprávnění, nýbrž na faktické povaze vykonávané činnosti. K tomu blíže: Závěr č. 163 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018, s. 3-4; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 160-162.

¹³⁷ Srov. § 22 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹³⁸ V tomto případě by se mohlo jednat o přestupek fyzické osoby podle § 87 odst. 2 písm. e) Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹³⁹ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 261.

3) Poslední významnou odlišnost tvoří otázka právního nástupnictví v případě smrti fyzické osoby. Vzhledem k tomu, že u běžné fyzické osoby je uplatňována zásada individuální odpovědnosti za spáchání přestupku, nedochází k přechodu odpovědnosti na právního nástupce, a proto její smrtí odpovědnostní vztah *ex lege* zaniká.¹⁴⁰ U podnikající fyzické osoby naproti tomu smrt nezpůsobuje automatický zánik přestupkové odpovědnosti, jestliže existuje právní nástupce pokračující v její podnikatelské činnosti.¹⁴¹

¹⁴⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 191.

¹⁴¹ Srov. § 34 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

3 Formy přestupkové součinnosti

Pojem trestné součinnosti se v trestní teorii užívá v jeho nejobecnější podobě k označení případů, kdy se na spáchání jednoho trestného činu podílí v různé míře několik osob (tzv. pluralita subjektů).¹⁴² Ačkoliv se v rovině přestupkového práva s daným termínem příliš nesetkáváme, dovolím si jej přenést i do této právní oblasti a využít jej k pojmenování příslušné souhrnné kapitoly. Důvodem je především to, že přestupkový zákon ve své hmotněprávní části zakotvil některé instituty, které trestní doktrína pod pojem tzv. obecných forem trestné součinnosti podřazuje¹⁴³ anebo je v souvislosti s ním obvykle rozebírá.¹⁴⁴ V příštích podkapitolách tak budou analyzovány po vzoru jejich systematického umístění v rámci přestupkového zákona následující instituty: spolupachatelství, nepřímé pachatelství a účastenství.

Před vlastním rozбором výše jmenovaných institutů bych nejprve chtěla zmínit několik skutečností, které je spojují, anebo je naopak vzájemně odlišují.

Předně se jedná o stále relativně nové instituty, které byly po dlouhou dobu výhradní doménou trestního práva. Původní právní úprava přestupků a jiných správních deliktů totiž neumožňovala vyvození odpovědnosti za spolupachatelství a účastenství. Důvodem byl chybějící zákonný podklad, jehož nepřítomnost nemohla být překlenuta ani pomocí analogické aplikace trestních norem, a to pro rozpor s principem *nullum crimen sine lege stricta*.¹⁴⁵ Odlišný názor ovšem Prášková vyslovila v teoretické rovině ve vztahu k nepřímému pachatelství, jehož trestnost navzdory absenci výslovné právní úpravy nevyklučovala. Argumentovala především trestněprávní praxí zastávanou do přijetí trestního zákoníku, která trestní odpovědnost za tuto formu pachatelství dovozovala pomocí extenzivního výkladu přímého pachatele, tedy bez

¹⁴² Viz např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 254 a násl.; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 303 a násl.

¹⁴³ Klasicky do této kategorie spadá účastenství v širším slova smyslu zahrnující kromě účastenství v užším smyslu (organizátorství, návod a pomoc) též spolupachatelství. Viz tamtéž.

¹⁴⁴ Tím je míněno nepřímé pachatelství, které je díky jednání neodpovědné či omezeně odpovědné osoby považováno spíše za trestnou součinnost *de facto*, nikoliv *de iure* (tzv. zdánlivá součinnost). Viz KRATOCHVÍL, V. a kol.: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 370. Přesto jej řada učebnic trestního práva hmotného vykládá ve spojitosti s „pravou“ trestnou součinností: viz např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 305 a násl.; ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 257 a násl.

¹⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 329-330. Tyto závěry byly potvrzeny též správními soudy: ve vztahu k účastenství viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2015, čj. 1 As 236/2014-22, bod 25 a k spolupachatelství viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2.3.2016, čj. 51 A 13/2014-34, s. 7-8.

příslušné opory v zákoně. Dle jejího názoru by se tudíž nejednalo o postup *per analogiam*, nýbrž o užití trestní teorie o pachateli trestného činu.¹⁴⁶

Zákonodárce výše popsaný stav zohlednil při reformě správního trestání, přičemž předlohu pro úpravu příslušných institutů našel ve větší či menší míře právě v trestním zákoníku.

Dále mají tyto instituty z povahy věci společné, že každý z nich představuje určitý způsob, jakým je možné reagovat na situace, kdy je příčinou následku spáchaného přestupku jednání dvou a více osob. Spolupachatelství pokrývá případy, kdy každá ze zúčastněných osob naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku svým vlastním jednáním plně, případně alespoň z části. Nepřímé pachatelství naproti tomu předpokládá uskutečnění znaků skutkové podstaty zprostředkovaně, a to skrze jednání jiné (neodpovědné) osoby. Účastenství pak oproti zmíněným dopadá na jednání, která sice znaky skutkové podstaty přímo nenaplňují, ale různě přispívají k tomu, aby k jejich realizaci došlo ze strany jiné osoby (pachatele).

V neposlední řadě ze systematiky přestupkového zákona vyplývá, že aplikace institutu spolupachatelství¹⁴⁷ a nepřímého pachatelství¹⁴⁸ není na rozdíl od účastenství¹⁴⁹ omezena na odpovědnost nepodnikajících fyzických osob. Jinými slovy řečeno, v roli spolupachatele či nepřímého pachatele mohou vystupovat všichni nositelé odpovědnosti za přestupek (tj. fyzické osoby, právnické a podnikající fyzické osoby). Otázkou ovšem zůstává, proč byl postih účastenství vyloučen u právnických a podnikajících fyzických osob. Podle mého názoru je zákonodárcův přístup k této otázce minimálně překvapivý, vychází-li přestupkový zákon z premisy, že i instituty tradičně spjaté se zaviněním (kromě spolupachatelství a nepřímého pachatelství, též např. pokus přestupku) mohou být uplatňovány taktéž v režimu objektivní odpovědnosti.¹⁵⁰

¹⁴⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 333-334.

¹⁴⁷ Viz § 11 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je zařazen v části druhé „Základy odpovědnosti za přestupek“ v hlavě I „Společná ustanovení pro fyzickou osobu, právnickou osobu a podnikající fyzickou osobu“.

¹⁴⁸ Viz § 13 odst. 2 a 3, § 20 odst. 5 a § 23 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴⁹ Viz § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jehož „obdoba“ pro právnické a podnikající fyzické osoby není na jiných místech přestupkového zákona upravena.

¹⁵⁰ Otázky, které vznikají ve spojitosti s přetažením institutů tradičně založených na subjektivních prvcích do rámce objektivní odpovědnosti, ponechávám vzhledem k tématu této práce stranou. Považuji však za vhodné alespoň odkázat na literaturu věnující se této problematice: viz např. MATES, P. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky. *Trestněprávní revue*. 2018, č. 2, s. 27-29; KLAPAL, V. Vybrané problematiky nové právní úpravy přestupkového práva. *Trestněprávní revue*. 2018, č. 7-8, s. 157-166.

Konečně se jmenované instituty odlišují také rozsahem jejich trestnosti. Zatímco spolupachatelství a nepřímé pachatelství jsou obecně trestné formy přestupkové součinnosti, v případě účastenství tomu tak není. Odpovědnost za účastenství se totiž uplatní jen tehdy, uvede-li ji v „život“ zvláštní zákon u příslušné skutkové podstaty přestupku.

3.1 Spolupachatelství

Přestupkový zákon ve svém § 11 „nově“ vymezuje také institut spolupachatelství. Ačkoliv důvodová zpráva inspiraci trestní úpravou explicitně nepřiznává¹⁵¹, textace příslušného ustanovení napovídá, že byl vytvořen po vzoru § 23 trestního zákoníku. Důvodová zpráva jeho zavedení následně odůvodňuje tím, že přestupek spáchaný v součinnosti s dalšími subjekty vykazuje ve srovnání se samostatným pachatelstvím vyšší míru společenské škodlivosti.¹⁵² S tím lze nepochybně souhlasit, nicméně se domnívám, že k výslovné úpravě předmětného institutu došlo i s ohledem na jeho praktické dopady. Každá z takto zúčastněných osob totiž už nemusí být posuzována izolovaně a postihována jen za svůj podíl na společném protiprávním jednání, jak tomu bylo za účinnosti původní právní úpravy.¹⁵³ Vzhledem k tomu, že spolupachatelství lze trestat u všech subjektů přestupkové odpovědnosti, mohou fyzické osoby spáchat přestupek ve spolupachatelství jak s jinou fyzickou osobou, tak s právnickou či podnikající fyzickou osobou.

Odpovědnost za spolupachatelství u fyzických osob je dle § 11 odst. 1 přestupkového zákona stejně jako odpovědnost za spolupachatelství na trestném činu vybudována na kumulativním splnění dvou kritérií, a to na kritériu objektivním a subjektivním.¹⁵⁴

První definiční znak spolupachatelství předpokládá po objektivní stránce spáchání přestupku (případně jeho pokusu) společným jednáním minimálně dvou osob. Při výkladu pojmu společného jednání lze bezpochyby vycházet z trestněprávní doktríny, což mimo jiné činí komentářová i jiná odborná literatura věnovaná správnímu trestání.¹⁵⁵ Společné jednání tedy může být uskutečněno trojím možným způsobem:

1) každý ze spolupachatelů vykoná jednání, které má samo o sobě všechny znaky skutkové podstaty přestupku;

¹⁵¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 150.

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 121.

¹⁵⁴ ONDRUŠOVÁ, M. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 96.

¹⁵⁵ Viz např. tamtéž; BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 73; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 140-141.

2) každý ze spolupachatelů uskuteční pouze určitý znak skutkové podstaty přestupku, která je naplněna až ve spojení s jednáním dalšího spolupachatele – tato podoba společného jednání se týká přestupků, jejichž objektivní stránka je charakterizována nejméně dvojitou činností;¹⁵⁶

3) „jednání každého ze spolupachatelů je alespoň článkem řetězu, přičemž jednotlivé dílčí činnosti působí současně nebo po sobě ve vzájemné návaznosti a směřují k přímému vykonání přestupku a jen ve svém celku tvoří jeho skutkovou podstatu.“¹⁵⁷

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že k závěru o spolupachatelství je nutné, aby společné jednání takto participujících osob naplňovalo znaky téhož přestupku. A dále pak i to, že podíl jednotlivých spolupachatelů na spáchaném činu nemusí být pokaždé rovnocenný (stejně intenzivní), naopak mezi nimi může docházet k různému rozložení rolí.¹⁵⁸ Tomu odpovídá zejména třetí případ spolupachatelství, kdy si spolupachatelé rozdělí jednotlivé úkoly tak, že objektivní stránka přestupku je uskutečněna teprve souhrnem dílčích jednání všech zúčastněných. Právě posuzování této formy spolupachatelství je podle trestní teorie obtížné, neboť hranice mezi spolupachatelstvím a pomocí k trestnému činu je v daných případech neostrá.¹⁵⁹ Pro oba instituty je totiž signifikantní pluralita osob podílejících se na určitém protiprávním jednání, přičemž účastník, a v tomto případě i spolupachatel, přímo nevykonává znaky popsané ve skutkové podstatě, nýbrž k jejich naplnění značně přispívá. Trestní doktrína se v zásadě shoduje na tom, že vodítkem pro rozlišování spolupachatelství a účastenství ve formě pomoci by mělo být kritérium objektivní, tedy „(...) jednání, které je znakem příslušné skutkové podstaty trestného činu.“¹⁶⁰ Takové pojetí má však i své odpůrce¹⁶¹ a ani judikatura trestních soudů tyto případy neposuzuje jednotně, jelikož někdy namísto objektivního kritéria preferuje vůli jednající osoby směřující ke společnému jednání (kritérium subjektivní).¹⁶² Ačkoliv je tato problematika jistě palčivější v oblasti trestního práva, protože účastenství je obecnou formou trestné součinnosti, domnívám se, že by se tato otázka mohla objevovat i před správními orgány (především ve spojitosti s majetkovými přestupky, u nichž je trestnost účastenství připuštěna). Lze si totiž představit, že obvinění budou s vidinou nižšího trestu stavět svou obhajobu na

¹⁵⁶ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 73.

¹⁵⁷ Tamtéž.

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 72.

¹⁵⁹ Viz např. SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 379-382.

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 381; obdobně také ŘÍHA, M. K výkladu pojmu „společného jednání“ spolupachatelů trestného činu. *Trestněprávní revue*. 2009, č. 5, s. 139.

¹⁶¹ Srov. např. PELC, V. *Účastenství v trestním právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 59-60; ŘÍHA, J. Nová úprava forem trestné činnosti. In JELÍNEK, J. *O novém trestním zákoníku: sborník z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. Praha: Leges, 2009, s. 47-48

¹⁶² K tomu blíže: ŘÍHA, M. K výkladu pojmu „společného jednání“ spolupachatelů trestného činu. *Trestněprávní revue*. 2009, č. 5, s. 143.

argumentaci, že jejich podíl na přestupku nepřesáhl hranici pomocného jednání, a proto se o spolupachatelství v posuzovaném případě nejedná. Sporná by mohla být kupříkladu situace, kdy jedna osoba sejme z příslušného zboží čárové kódy za účelem jeho přenosu přes bezpečnostní rámy v supermarketu, zatímco druhá jeho vlastní transfer realizuje.¹⁶³

Druhý definiční znak charakterizuje spolupachatelství z hlediska jeho subjektivní stránky. U všech spolupachatelů je vyžadován úmysl, který se musí vztahovat nejen k tomu, že chtějí spáchat úmyslný přestupek, ale i ke skutečnosti, že se tak děje jejich společným jednáním. Takový úmysl pramení z výslovné, anebo jen konkludentní dohody, na jejímž základě ke spolupachatelství dochází. U spolupachatelů tedy postačuje, jednají-li přinejmenším s vědomím toho, že jejich činnost ve spojení s činností ostatních směřuje k dokonání přestupku, a jsou s tím pro takový případ srozuměni.¹⁶⁴ Přestože je spolupachatelství nepřípustné u přestupků spáchaných z nedbalosti, neznamena to, že by bylo obecně vyloučeno u přestupků, k nimž postačuje nedbalostní zavinění, jelikož i ty mohou být spáchány úmyslně.¹⁶⁵ Nezbyvá než dodat, že právě úmysl směřující ke společnému jednání odlišuje spolupachatelství od případů, které jej sice připomínají, avšak spolupachatelstvím nejsou. Jedná se o tzv. paralelní pachatelství, označované též jako zdánlivé spolupachatelství, kdy se téhož protiprávního jednání souběžně dopustí více osob, nicméně tak činí bez předchozí dohody, tudíž zcela nezávisle na sobě.¹⁶⁶

Při spolupachatelství se odpovědnost mezi jednotlivé aktéry „nerozděluje“, neboť čin každého spolupachatele je posuzován tak, jako by jej spáchal sám.¹⁶⁷ Tato zásada vyjadřuje, že spolupachatelům se nehledě na jejich reálný podíl na činu přičítá celý výsledek způsobený jejich společným jednáním.¹⁶⁸ Takové pravidlo může mít význam především pro přestupky proti majetku, kde by všichni spolupachatelé odpovídali za kompletní škodu vzniklou jejich souhrnnou činností, což by mohlo hrát svou roli také pro kvalifikaci činu jako přestupku. K určité diferenciaci ovšem dochází při ukládání správního trestu, neboť správní orgán musí v souladu se zásadou individualizace správní sankce hodnotit u každého spolupachatele zvlášť význam a míru jeho podílu na spáchaném přestupku.¹⁶⁹

¹⁶³ Příklad je inspirován komentářem Ondrušové, která jej řadí pod „nesporný“ případ spolupachatelství. Viz ONDRUŠOVÁ, M. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 97.

¹⁶⁴ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část.* 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 314.

¹⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 329.

¹⁶⁶ FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní.* Praha: Leges, 2017, s. 88.

¹⁶⁷ § 11 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁶⁸ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 72.

¹⁶⁹ Srov. § 37 odst. 1 písm. e) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Pakliže skutková podstata charakterizuje subjekt přestupku pomocí zvláštní vlastnosti, způsobilosti či postavení, může být spolupachatelem jen ten, kdo je takovými znaky nadán.¹⁷⁰ V tomto kontextu je vhodné poukázat na trestní právo, v němž je možné osobu nepatřící mezi zúžený okruh pachatelů postihnout alespoň za účastenství, protože organizátor, návodce a pomocník požadavky kladené na konkrétní či speciální subjekt splňovat nemusí.¹⁷¹ V přestupkovém právu však takovým způsobem postupovat nelze, neboť účastenství není postižitelné u všech přestupků a pokud vůbec trestáno je, musí mít i účastník zvláštní osobní znaky potřebné ke spáchání činu.¹⁷² Rozdíl tedy spočívá v tom, že osoba objektivně jednající jako spolupachatel by v rovině přestupkového práva zůstala pro absenci kvality subjektu plně beztrestná. Tento nedostatek v jistém smyslu vyvažuje pravidlo obsažené v druhé větě § 12 písm. b) přestupkového zákona, na jehož základě lze odpovědnost za spolupachatelství nastolit i tehdy, není-li spolupachatel nositelem požadované vlastnosti, způsobilosti či postavení. Jeho aplikaci ovšem podmiňuje kumulativní splnění dvou podmínek. Předně musí takovou výjimku připustit zvláštní zákon a dále je nutné, aby minimálně jeden ze spolupachatelů naplňoval zvláštní kvality stanovené pro subjekt příslušného přestupku.¹⁷³

Jak už bylo naznačeno výše, přestupkový zákon připouští kromě spolupachatelství fyzických osob taktéž spolupachatelství fyzické osoby a právnické či podnikající fyzické osoby. Tato forma spolupachatelství ovšem podléhá právnímu režimu § 11 odst. 2 přestupkového zákona, který ve srovnání s odstavcem prvním nepočítá se subjektivní podmínkou spolupachatelství. Podle důvodové zprávy je tomu tak proto, že odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob není závislá na zavinění, čili úmysl směřující ke společnému jednání nelze požadovat ani v případě spolupachatelství takových osob.¹⁷⁴ V souvislosti s tím se však nabízí otázka, zda se zavinění při spolupachatelství fyzické osoby a právnické či podnikající fyzické osoby nebude posuzovat u žádné spolupůsobící osoby, anebo bude zkoumáno alespoň na straně spolupachatele – fyzické osoby, a to s ohledem na princip subjektivní odpovědnosti.

V první řadě je nutné uvést, že upuštění od subjektivní stránky spolupachatelství v případech, v nichž je jedním ze spolupachatelů právnická či podnikající fyzická osoba, představuje velmi spornou problematiku, k níž správní teorie nepřistupuje jednotně. Například

¹⁷⁰ Viz § 12 písm. b) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁷¹ Viz např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 272.

¹⁷² Viz § 114 odst. 3 trestního zákoníku; k tomu blíže v kap. 3.3.2, s. 55-57.

¹⁷³ § 12 písm. b) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁷⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 150.

Prášková s odkazem na dikci příslušného ustanovení nedovozuje subjektivní podmínku spolupachatelství u žádné ze zúčastněných osob, byť by se jednalo o běžnou fyzickou osobu. Nicméně má za to, že k závěru o společném jednání bude i tak nutné prokazovat znaky mající ve značné míře subjektivní charakter (např. sledování společného cíle, výslovná či konkludentní dohoda o předpokládaném průběhu činu).¹⁷⁵ Komentář Jemelky pak obdobně jako Prášková nežádá zavinění ani u fyzické osoby, která se přestupku dopustila ve spolupachatelství s právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, což nad rámec výše uvedeného zdůvodňuje tím, že odstavce předmětného ustanovení jsou v poměru speciality.¹⁷⁶ Mates a Vedral se naproti tomu shodují, že institut spolupachatelství je pojmově spjat se zaviněním, a proto by se měla subjektivní stránka spolupachatelství prosadit nejen u fyzických osob, ale i právnických a podnikajících fyzických osob. Navzdory textaci přestupkového zákona, respektive objektivní odpovědnosti posledně zmíněných subjektů, navrhuje, aby zavinění ve formě úmyslu bylo odvozováno od fyzických osob, jejichž jednání se dle přestupkového zákona právnické osobě či podnikající fyzické osobě přičítá.¹⁷⁷ Mates nadto výslovně zdůrazňuje, že i v situaci, v níž by fyzická osoba spáchala přestupek ve spolupachatelství s osobou odpovídající v režimu objektivní odpovědnosti, bude nutné setrvat na principu subjektivní odpovědnosti a zavinění u fyzických osob prokazovat.¹⁷⁸ Podle jeho názoru totiž „(...) *asi nelze nalézt argument pro to, že by úprava spolupachatelství právnické osoby v tomto směru představovala lex specialis.*“¹⁷⁹

Ačkoliv se názory na spolupachatelství ve smyslu § 11 odst. 2 přestupkového zákona různí, lze podle mého názoru shodu spatřovat v tom, že i zde bude nutné zjišťovat určitou subjektivní souvislost společného jednání, ať už bude chápána jako „pravé“ zavinění, anebo jako jiný subjektivní prvek, který s pojmem zavinění zřejmě ztotožňovat nelze. Takový přístup správní teorie je logický a považuji jej za správný. Čistě objektivní posuzování společného jednání by totiž vedlo k absurdním důsledkům, neboť jako spolupachatelství by mohly být kvalifikovány i případy shora zmíněného zdánlivého spolupachatelství neboli souběžného pachatelství. Bez ohledu na to, k jaké variantě se nakonec přikloní správní praxe, zastávám

¹⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, H. Jednání za právnickou osobu ve správním řízení. *Právní rozhledy*. 2017, č. 22, s. 145-146; na její názor výslovně navazuje rovněž: PETRMICHL, V. K přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob. *Právní rozhledy*. 2018, č. 17, s. 587.

¹⁷⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 109.

¹⁷⁷ MATES, P. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky. *Trestněprávní revue*. 2018, č. 2, s. 29; VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. 2017, č. 7-8, s. 418.

¹⁷⁸ MATES, P. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky. *Trestněprávní revue*. 2018, č. 2, s. 29

¹⁷⁹ Tamtéž.

názor, že ve vztahu k odpovědnosti fyzické osoby jako spolupachatele by mělo být zavinění prokázáno vždy, přestože by druhým spolupachatelem byla právnická nebo podnikající fyzická osoba. Z výše nastíněných názorů Matese a Jemelky vyplývá, že základem výkladového problému – zda zavinění u fyzických osob¹⁸⁰ požadovat, anebo nikoliv – je určení, jaké ustanovení přestupkového zákona je speciální vůči kterému. S komentářem Jemelky lze souhlasit v tom, že druhý odstavec § 11 přestupkového zákona je vůči prvnímu odstavci téhož ustanovení v poměru speciality. Tento závěr ovšem podle mého mínění nijak nevyvrací, že nezbytným předpokladem k odpovědnosti fyzické osoby je zavinění. Jinými slovy, v daném případě je zapotřebí řešit konflikt § 11 odst. 2 s § 15 přestupkového zákona. V tomto směru plně souhlasím s Matesem, dle něž úpravu spolupachatelství právnických a podnikajících fyzických osob nelze chápat jako *lex specialis* (viz výše). Podle mého názoru o přednosti (specialitě) § 15 přestupkového zákona svědčí jeho umístění v hlavě II „*Odpovědnost fyzické osoby za přestupek*“, která má podle mého soudu ve vztahu k hlavě I „*Společná ustanovení pro fyzickou osobu, právnickou osobu a podnikající fyzickou osobu*“ povahu zvláštní části zákona. Vyjdeme-li potom z obecného výkladového pravidla, že ustanovení obecné části se uplatňují v tom rozsahu, v jakém nejsou vyloučena (modifikována) úpravou obsaženou ve zvláštní části¹⁸¹, domnívám se, že zavinění na straně spolupachatele – fyzické osoby – bude nutné dovozovat, a to v důsledku systematického zařazení § 11 odst. 2 v hlavě I přestupkového zákona.

3.2 Nepřímé pachatelství

Nepřímé pachatelství bývá v odborné literatuře prezentováno jako určité „novum“ v oblasti přestupkového práva.¹⁸² Takové pojetí však není zcela správné. Ačkoliv nepřímé pachatelství postrádalo oporu v předchozí právní úpravě, myšlenka jeho trestnosti nebyla plně zapovězena správní naukou.¹⁸³ Považuji proto za přílehavější, označíme-li jej za institut, který se v souvislosti s rekodifikací správního trestání dočkal výslovného legislativního ukotvení, a to v § 13 odst. 2 a 3 přestupkového zákona pro odpovědnost fyzických osob. Vzhledem k tomu, že zákonodárce při jeho úpravě našel inspiraci v trestním zákoníku, což je patrné nejen z formulace

¹⁸⁰ Tj. jednoho ze spolupachatelů ve smyslu § 11 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁸¹ Viz zásada systematické kodifikace právních odvětví: WINTER, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 127-128.

¹⁸² Viz např. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 118 a násl.; GONSIOROVÁ, B. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 86 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>

¹⁸³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 333-334.

předmětných ustanovení, ale také z důvodové zprávy¹⁸⁴, lze ve velké míře čerpat ze závěrů trestní nauky i při výkladu nepřímého pachatele přestupku.

Trestní doktrína za nepřímého pachatele tradičně označuje toho, „(...) *kdo úmyslně užije ke spáchání svého trestného činu jinou osobu jako živý nástroj*.“¹⁸⁵ Pro nepřímé pachatelství jsou tedy i v oblasti přestupkového práva signifikantní následující znaky: a) využití neodpovědné osoby ke spáchání přestupku a b) úmysl k tomu směřující.

Ad a) Prvým charakteristickým rysem tohoto institutu je zneužití jednání jiné osoby ke způsobení trestněprávně relevantního následku. Nepřímý pachatel tudíž neuskutečňuje znaky skutkové podstaty svým vlastním jednáním, nýbrž k takovému účelu využívá tzv. „živý nástroj“¹⁸⁶ – jinou fyzickou či právnickou osobu. Tato pak není odpovědná pro absenci některého z obligatorních znaků přestupku (viz dále).¹⁸⁷ Nepřímé pachatelství může být spácháno nejen konáním, ale i opomenutím.¹⁸⁸

Ad b) Přestože § 13 odst. 2 a 3 přestupkového zákona s žádným subjektivním znakem explicitně nepočítá¹⁸⁹, je jisté, že se tato forma pachatelství neobejde bez zavinění ve formě úmyslu. Nedbalostní zneužití jiné osoby ke spáchání přestupku si lze totiž jen obtížně představit.¹⁹⁰ Dle trestní doktríny se úmysl nepřímého pachatele „*musí vztahovat nejen k tomu, že chce spáchat úmyslný trestný čin, ale musí zahrnovat i skutečnost, že ovládá jinou osobu, která není za svůj čin odpovědná nebo je odpovědná pouze omezeně*.“¹⁹¹ Pakliže by si fyzická osoba fakticky jednající jako nepřímý pachatel nebyla vědoma toho, že k trestnému činu využívá osoby neodpovědné, nešlo by o případ nepřímého pachatelství pro chybějící zavinění.¹⁹² Tyto závěry se nepochybně uplatní i při posuzování subjektivního prvku nepřímého pachatele přestupku. Spočívá-li totiž základní podstata dané formy pachatelství ve využití neodpovědné osoby, musí být všechny naznačené skutečnosti pokryty zaviněním, a to úmyslným.

¹⁸⁴ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 151.

¹⁸⁵ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 305.

¹⁸⁶ V textu této práce je termín „živý nástroj“ (nevyplyvá-li z okolností něco jiného) užíván pro označení fyzické i právnické osoby. Takové řešení bylo zvoleno za účelem terminologického zjednodušení, ačkoliv si uvědomují, že přívlastek „živý“ není pro právnickou osobu s ohledem na její povahu coby umělé právní konstrukce příliš přiléhavý.

¹⁸⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 124-125.

¹⁸⁸ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 92.

¹⁸⁹ Srov. § 13 odst. 2 a 3 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 125.

¹⁹¹ ŘÍHA, J. Nová úprava forem trestné činnosti. In JELÍNEK, J. *O novém trestním zákoníku: sborník z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. Praha: Leges, 2009, s. 45.

¹⁹² Tamtéž, s. 46.

Jelikož nepřímý pachatel využívá k realizaci vlastního protiprávního záměru jednání „živého nástroje“, je tato forma pachatelství z povahy věci nepřipustná u tzv. „vlastnoručních deliktů“.¹⁹³ Nepřímé pachatelství je rovněž vyloučeno u přestupků se zvláštním subjektem, pokud nepřímý pachatel stanovenou vlastností, způsobilostí či postavením nedisponuje (*a contrario* § 12 přestupkového zákona). „Živý nástroj“ však takové kvalifikované právní postavení splňovat nemusí.¹⁹⁴

3.2.1 Jednotlivé formy nepřímého pachatelství

Vzhledem k tomu, že přestupkový zákon využívá pro vymezení institutu nepřímého pachatele rozdílnou legislativní techniku odvislou od toho, zda je „živým nástrojem“ osoba fyzická či právnická, budou jednotlivé formy nepřímého pachatelství rozebrány na základě tohoto členění.

3.2.1.1 Fyzická osoba jako „živý nástroj“

Základem pro úpravu nepřímého pachatele dle § 13 odst. 2 přestupkového zákona je taxativní výčet důvodů vylučujících odpovědnost zneužitě fyzické osoby.¹⁹⁵ Nepřímým pachatelem proto může být jen taková fyzická osoba, která užila k provedení činu jinou fyzickou osobu neodpovědnou:

- a) pro nedostatek věku,
- b) pro nepřičetnost,
- c) proto, že jednala za některé z okolností vylučujících protiprávnost.¹⁹⁶

Ad a) a b) Prvá a druhá varianta nepřímého pachatelství pokrývá situace, kdy je ke spáchání přestupku využita fyzická osoba, u níž je vyloučena deliktní způsobilost v důsledku nízkého věku či nepřičetnosti. Typicky se bude jednat o případy navádění dětí (osob mladších patnácti let) k různorodým formám správně trestné činnosti. Lze si představit například rodiče,

¹⁹³ Za „vlastnoruční delikt“ lze označit takový přestupek, jehož skutková podstata vyžaduje výlučné osobní jednání pachatele. Může se například jednat o přestupek křivého vysvětlení dle § 6 Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹⁹⁴ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 119.

¹⁹⁵ Podle mého názoru svědčí o uzavřenosti výčtu jednotlivých případů nepřímého pachatelství vlastní jazykové znění § 13 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dále lze takový závěr podpořit pomocí § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, jímž se zákonodárce při úpravě tohoto institutu inspiroval. Je-li totiž textace obou ustanovení téměř identická a výčet obsažený v trestní úpravě je považován za taxativní (srov. např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 307), je možné stejným způsobem posoudit i úpravu správněprávní.

¹⁹⁶ § 13 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

který za účelem rychlejšího a snadnějšího sběru lesních plodů pošle své osmileté dítě na borůvky s hřebenem. Dítě provede sběr způsobem poškozujícím les; svým jednáním tedy naplní skutkovou podstatu přestupku dle § 53 odst. 1 písm. e) Zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Za tento přestupek bude odpovědný rodič jakožto nepřímý pachatel, zatímco dítě coby „živý nástroj“ odpovědné nebude.

Co se týče zneužívání osob neodpovědných pro nepřičetnost, jde o případy, v nichž nepřímý pachatel využívá k realizaci vlastního protiprávního záměru fyzickou osobu, přičemž ví, že trpí duševní poruchou plně potlačující její schopnost rozpoznávací anebo ovládací v době činu (eventuálně vylučuje obě tyto schopnosti). Příkladem by mohl být případ pečovatelky, která pacientovi záměrně nepodá uklidňující léky. Ten poté napadne jiného člena zdravotního personálu v záchvatu agrese a způsobí mu drobná poranění. Pečovatelka by pak byla odpovědná za přestupek proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích.

Pro úplnost je třeba ještě uvést, že zneužití osoby, která si stav nepřičetnosti přivodila zaviněným požitím či aplikací návykové látky, nepřímým pachatelstvím není. Je tomu tak proto, že tato forma pachatelství předpokládá zneužití neodpovědné osoby. Koncepce tzv. zaviněné nepřičetnosti však odpovědnost za přestupek spáchaný v tomto stavu nevylučuje, a proto by nepřičetná osoba byla samostatným pachatelem přestupku.¹⁹⁷ Pro lepší názornost lze uvést následující příklad: osoba A si je vědoma toho, že se osoba B stala v důsledku nadměrné konzumace alkoholu nepřičetnou, a začne ji přemlouvat ke krádeži. Osoba B nátlaku osoby A podlehne a spáchá přestupek proti majetku dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. Přestože osoba A využila opilosti (nepřičetnosti) osoby B ke spáchání přestupku proti majetku, o nepřímé pachatelství nepůjde. Osoba B si totiž takový stav způsobila zaviněným požitím návykové látky a díky pravidlu obsaženému v § 19 přestupkového zákona je za spáchání přestupku odpovědná sama. Jednání osoby A by tedy podle mého názoru zůstalo beztrestné.¹⁹⁸ Dále by bylo možné čistě hypoteticky uvažovat o situaci, kdy by osoba A uvedla osobu B bez

¹⁹⁷ DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 46 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

¹⁹⁸ Odlišný názor zastává Doubková, která dovozuje trestnost tohoto zneužití skrze návod dle ustanovení § 13 odst. 4 písm. b) Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve spojení s § 8 odst. 1 písm. a), odst. 3 Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Viz DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 46 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>. Třebaže by v tomto případě mohly být splněny předpoklady účastenství na přestupku (osoba B je plně odpovědným pachatelem, který jednal úmyslně; přestupek k němuž návod směřoval, byl dokonán; a trestnost návodu je u tohoto přestupku připuštěna), dle mého názoru by této právní kvalifikaci mohl bránit nedostatek úmyslného zavinění na straně osoby B (hlavního pachatele). Z hlediska subjektivní stránky by měl být u účastníka dán tzv. dvojitý úmysl (viz kap. 3.3.2, s. 55). Podle mohou soudu by však v posuzovaném případě mohlo být sporné, zda byl stav osoby B skutečně takový, aby připouštěl její úmyslné jednání.

jejího povědomí do stavu „nepříčetnosti“ aplikací návykové látky (kupříkladu by osobě B nasypala do pití omamnou látku). Za daných okolností by aplikace §19 přestupkového zákona nepřicházela v úvahu, jelikož by se jednalo o stav nezaviněné intoxikace. Přestože by osoba B za spáchání přestupku pro nedostatek zavinění odpovědná nebyla, otázkou zůstává, zda by jednání osoby A mohlo být kvalifikováno jako nepřímé pachatelství spočívající ve zneužití nepříčetné osoby. Zatímco u „pravé“ nezaviněné nepříčetnosti způsobuje absenci schopnosti rozpoznávací či ovládací (případně obou) působení duševní poruchy, u osoby B by příčinou vymizení těchto schopností bylo nevědomé požití návykové látky. Podle mého názoru by pak mohlo být sporné, zda by subsumpce stavu osoby B pod pojem nepříčetnosti byla ještě přípustným extenzivním výkladem, anebo analogií *in malam partem*. Domnívám se, že nastíněné situaci by nejlépe odpovídalo zneužití fyzické osoby, která není odpovědná pro nedostatek zavinění. Taková varianta nepřímého pachatelství však v taxativní dikci § 13 odst. 2 přestupkového zákona výslovně upravena není. Vzhledem k tomu, že podřazení jednání osoby A pod kategorii zneužití nepříčetného se jeví jako problematické a analogické užití trestních norem považuji za nepřijatelné, přikláním se k tomu, že by i v tomto případě měl být postih osoby A vyloučen.¹⁹⁹

Ad c) Třetí a taktéž poslední variantou nepřímého pachatelství, jež je upravena zákonem, představuje využití fyzické osoby jednající v krajní nouzi, nutné obraně či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost.²⁰⁰ V daných případech živý nástroj sice uskutečňuje formální znaky přestupku, nicméně díky působení určité ospravedlňující skutečnosti chybí bezprávnost takového činu. Typickým učebnicovým příkladem této formy nepřímého pachatelství je využití psychického či fyzického násilí s cílem donutit jinou osobu ke spáchání přestupku.²⁰¹

3.2.1.2 Právnícká osoba jako „živý nástroj“

Zatímco nepřímé pachatelství v podobě zneužití jiné fyzické osoby je pevně ohraničeno taxativním výčtem důvodů vylučujících její odpovědnost, u nepřímého pachatelství spočívajícího ve využití osoby právnícké takové omezení chybí. Přestupkový zákon u této varianty totiž nestanovuje konkrétní příčiny neodpovědnosti „živého nástroje“ – právnícké osoby. Naopak za nepřímého pachatele obecně označuje toho, kdo ke spáchání přestupku užije neodpovědné právnícké osoby.²⁰² Důvodová zpráva k tomu dodává, že nepřímým pachatelem není fyzická osoba, jejíž jednání se právnícké osobě přičítá, neboť v takovém případě je založena

¹⁹⁹ Blíže k možnosti postihu přestupkovým zákonem neupravených variant nepřímého pachatelství viz. kap. 3.2.2, s.42-46.

²⁰⁰ § 13 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁰¹ Viz např. FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 88.

²⁰² § 13 odst. 3 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

odpovědnost samotné právnické osoby.²⁰³ Z toho lze usuzovat, že nepřímým pachatelem musí být jiná fyzická osoba než ta, která za právnickou osobu jedná a jejíž jednání je právnické osobě přičítáno.²⁰⁴

Otázkou ovšem zůstává, jaké případy nepřímého pachatelství mohou být podřazeny pod § 13 odst. 3 přestupkového zákona, respektive v jakých situacích by jednáající právnická osoba nebyla za spáchání přestupku odpovědná. Zodpovězení této otázky je obtížné, neboť důvodová zpráva tuto formu nepřímého pachatelství nikterak nerozvádí a ani správní teorie této problematice nevěnuje příliš prostoru. Teprve pomocí kompilace několika teoretických pramenů se lze dopracovat k jejich komplexnějšímu přehledu. Ve správní teorii se jako možné důvody neodpovědnosti zneužití právnické osoby zpravidla uvádí následující:

- 1) působení některé z okolností vylučujících protiprávnost;²⁰⁵
- 2) vyloučení právnické osoby z osobní působnosti zákona upravujícího příslušnou skutkovou podstatu přestupku;²⁰⁶
- 3) naplnění liberačního důvodu dle § 21 odst. 1 přestupkového zákona.²⁰⁷

Podle mého mínění však naposledy zmíněný důvod není slučitelný s konstrukcí nepřímého pachatelství. V obecné rovině funguje institut liberace jako korektiv objektivní odpovědnosti, neboť důsledkem jeho úspěšného uplatnění je zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek.²⁰⁸ Pro dosažení tohoto efektu však právnická osoba musí během přestupkového řízení prokázat kritéria stanovená v § 21 odst. 1 přestupkového zákona, tj. musí být schopna unést břemeno tvrzení a důkazní ohledně toho, že „(...) vynaložila veškeré úsilí,

²⁰³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 151-152.

²⁰⁴ Rovněž by bylo možné argumentovat pomocí úpravy nepřímého pachatelství právnické osoby dle § 20 odst. 5 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Vylučuje-li totiž příslušné ustanovení z okruhu potencialních „živých nástrojů“ ty fyzické osoby, jejichž jednání se právnické osobě přičítá, lze předpokládat oboustrannou platnost takového pravidla, tedy nejen v případě zneužití fyzické osoby osobou právnickou, ale i naopak.

²⁰⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 125; KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 108.

²⁰⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 125.

²⁰⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 118-119; GONSIOROVÁ, B. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 86-87 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>; ONDRUŠOVÁ, M. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 109.

²⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 155.

*keré bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*²⁰⁹ Liberace právnické osoby je tedy sice hmotněprávní otázkou, nicméně její zodpovězení závisí na průběhu konkrétního přestupkového řízení, zejména pak na aktivitě obviněné právnické osoby či na posouzení věci správním orgánem. U nepřímého pachatelství je naproti tomu nutné pamatovat na specifika úmyslu nepřímého pachatele. Ten musí směřovat nejen ke spáchání přestupku prostřednictvím jiné osoby, ale i ke skutečnosti, že je k tomuto účelu užívána neodpovědná osoba. Odvít-li se však konečný závěr o úspěšné liberaci právnické osoby od procesních aspektů, nemůže si být ani nepřímý pachatel vědom toho, že ke spáchání činu využívá neodpovědnou právnickou osobu. Podle mého názoru tedy není objektivně možné, aby úmysl nepřímého pachatele v tomto případě pokrýval důvod neodpovědnosti právnické osoby, a proto nesouhlasím s propojením institutu liberačního důvodu s nepřímým pachatelstvím dle § 13 odst. 3 přestupkového zákona.

3.2.2 Nepřímý pachatel v trestním právu soudním a správním

Již v úvodu této kapitoly bylo naznačeno, že nepřímé pachatelství bylo upraveno po vzoru § 22 odst. 2 trestního zákoníku. Správněprávní vymezení tohoto institutu se však v některých ohledech s trestním zákoníkem rozchází. Pakliže důvodová zpráva tyto rozdíly nikterak neosvětluje, nabízí se otázka, zda byly skutečným záměrem zákonodárce. Cílem této podkapitoly je tedy provést komparaci obou zákonných úprav a na jejím základě upozornit na některé odlišnosti, které by mohly (alespoň dle mého názoru) v budoucnu činit obtíže.

Srovnáme-li níže uvedená paragrafová znění, jsou patrné tyto skutečnosti:

§ 13

§ 22

(2) „Pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné fyzické osoby, jež není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku nebo nepřičetnost anebo proto, že svým jednáním naplnila podmínky nutné obrany nebo krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

(3) Pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila právnické

(2) „Pachatelem trestného činu je i ten, kdo k provedení činu užil jiné osoby, která není trestně odpovědná pro nedostatek věku, nepřičetnost, omyl, anebo proto, že jednala v nutné obraně, krajní nouzi či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost, anebo sama nejednala nebo nejednala zaviněně; pachatelem trestného činu je i ten, kdo k provedení činu užil takové osoby, která nejednala ve zvláštním úmyslu či z pohnutky

²⁰⁹ § 21 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

osoby, která není za přešupek předpokládané zákonem; v těchto případech odpovědná.“²¹⁰

není vyloučena trestní odpovědnost takové osoby za jiný trestný čin, který tímto jednáním spáchala.“²¹¹

1) „Živý nástroj“. „Živým nástrojem“ v rámci práva trestního i správního může být jak osoba fyzická, tak právnická. Trestní zákoník však tuto variantu ve srovnání s přešupkovým zákonem výslovně nestanovuje, jelikož pro označení „živého nástroje“ užívá obecný termín „osoba“. V této souvislosti je však vhodné uvést, že trestní teorie se ani po přijetí Zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, jednoznačně nevyslovila k tomu, zda je citované ustanovení trestního zákoníku aplikovatelné rovněž na zneužití právnické osoby.²¹² Teprve nedávné rozhodnutí Nejvyššího soudu objasnilo, že onou „osobou“ ve smyslu § 22 odst. 2 trestního zákoníku se nerozumí pouze osoba fyzická, ale i právnická.²¹³ Ačkoliv obě právní úpravy připouštějí využití právnické osoby, odlišují se v širí možných důvodů její neodpovědnosti. V trestním právu jsou důvody eliminující trestní odpovědnost zneužití právnické osoby uzavřené, kdežto v přešupkovém právu jsou tyto naopak otevřené. Příčinou je rozdílná legislativní technika využitá pro definiční vymezení nepřímého pachatele přešupku dle § 13 odst. 3 přešupkového zákona (viz níže).

2) Způsob legislativního vymezení nepřímého pachatelství. Trestní zákoník konstruuje nepřímého pachatele pomocí taxativního výčtu důvodů vylučujících trestní odpovědnost „živého nástroje“ (bez ohledu na to, zda se jedná o osobu fyzickou anebo právnickou). Přešupkový zákon naproti tomu rozlišuje mezi tím, zda byl přešupek spáchán prostřednictvím osoby fyzické, anebo právnické. Zatímco nepřímého pachatele zneužívajícího jiné fyzické osoby formuluje po vzoru trestního zákoníku, tj. pomocí taxativního výčtu, nepřímého pachatele využívajícího osoby právnické vymezuje obecně, tedy prostřednictvím rysů charakteristických pro tuto formu pachatelství.

3) Jednotlivé případy nepřímého pachatelství. Na první pohled je zřejmé, že taxativní dikce ustanovení § 22 odst. 2 trestního zákoníku pracuje oproti § 13 odst. 2 přešupkového zákona s širším okruhem jednotlivých nepřímého pachatelství. Nepřímý pachatel, který ke spáchání

²¹⁰ § 13 odst. 2 a 3 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich.

²¹¹ § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²¹² Srov. např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 256-259; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 305-309.

²¹³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 8 Tdo 420/2017, bod 26.

přestupku zneužívá jiné fyzické osoby, je tedy ve srovnání s trestní úpravou vymezen úžeji.²¹⁴ V přestupkovém zákoně pak konkrétně chybí využití fyzické osoby, která není odpovědná:

a) pro omyl,

b) proto, že sama nejednala,

c) proto, že nejednala zaviněně,

d) proto, že nejednala ve zvláštním úmyslu či z pohnutky předpokládané zákonem.²¹⁵

Přestože zákonodárce z trestního zákoníku nepřevzal všechny formy nepřímého pachatelství, Doubková upozorňuje, že si jejich výskyt můžeme představit i v oblasti přestupkového práva.²¹⁶ Kupříkladu by se mohlo jednat o využití fyzické osoby jednající ve skutkovém negativním omylu. Jako modelový příklad může posloužit skutkový stav posuzovaný Nejvyšším soudem v rozhodnutí ze dne 12. 6. 2002, sp. zn. 4 Tz 37/2002.²¹⁷ Osoba A požádala osobu B a C o likvidaci kovových materiálů. Osoby B a C v domnění, že se jedná o majetek ve vlastnictví osoby A, provedly odvoz kovových materiálů do sběrný surovin. Ve skutečnosti byla vlastníkem kovových materiálů společnost D. Skutek byl Nejvyšším soudem kvalifikován jako trestný čin krádeže dle § 205 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku spáchaný ve formě nepřímého pachatelství (osoba A si přisvojila cizí věc tím, že se jí zmocnila prostřednictvím osob jednajících ve skutkovém negativním omylu). Pokud by škoda na majetku poškozené společnosti D nedosahovala výše škody nikoliv nepatrné²¹⁸, nejednalo by se o trestný čin, nýbrž o přestupek proti majetku dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. V přestupkovém řízení by se příslušný správní orgán poté musel zabývat tím, zda by jednání osoby A mohlo být stíháno jako nepřímé pachatelství, i když zneužití fyzické osoby neodpovědné pro omyl není v přestupkovém zákoně *expressis verbis* uvedeno.

V souvislosti s tím tedy vyvstává všeobecnější otázka: je možné i v linii přestupkového práva postihovat ty případy nepřímého pachatelství, jež přestupkový zákon výslovně neupravuje? Aktuální komentáře a učebnice se této problematice přímo nevěnují. Omezují se na

²¹⁴ Není bez zajímavosti, že návrh věcného záměru přestupkového zákona počítal oproti současné právní úpravě s širším vymezením nepřímého pachatelství, poněvadž mezi důvody neodpovědnosti zneužití fyzické osoby řadil taktéž skutečnost, že sama nejednala nebo nejednala zaviněně. Srov. Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 89.

²¹⁵ § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²¹⁶ DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 47-48 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

²¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2002, sp. zn. 4 Tz 37/2002.

²¹⁸ Tj. hodnota kovových materiálů by nedosahovala 5000,- Kč.

rozbor zákonem upravených forem nepřímého pachatelství²¹⁹ nebo obecným způsobem v zásadě akceptují užití závěrů trestní nauky i na „živý nástroj“ v oblasti přestupkového práva.²²⁰ Jedinou výjimkou je v tomto směru již zmíněný článek Doubkové.²²¹ Ta pro řešení otázky postihu zákonem neupravených forem nepřímého pachatelství volí analogické užití norem trestního práva (§ 22 odst. 2 trestního zákoníku).²²² Vytváří však ustanovení § 13 odst. 2 přestupkového zákona skutečně prostor pro užití analogie?

Analogie se v obecné rovině užívá k překonání bílých míst právní úpravy – tzv. mezer v zákoně.²²³ Tento postup pak spočívá v užití „(...) *podobné úpravy jiného institutu v témže zákoně (analogia legis) nebo i v jiném zákoně, případně i z jiného právního odvětví (analogia iuris)*“.²²⁴ Každé mlčení zákona však neznamená pokyn k její automatické aplikaci. Vždy je nutné nejprve zkoumat, zda případ právem doposud nereflektovaný představuje mezeru v zákoně (mezera nevědomá, protiplánová, nezamýšlená), anebo je výsledkem zákonodárcovy úmyslné vůle (mezera vědomá, plánovaná, zamýšlená).²²⁵ Dle Ústavního soudu je klíčem pro posouzení chybějící právní úpravy (jako mezery vědomé anebo nevědomé) „*jasně průkazný úmysl zákonodárce*“.²²⁶ Právě nevědomé mezery jsou vyplňovány analogií, zatímco mezery vědomé lze řešit toliko novelizací příslušného zákona.²²⁷ V hmotněprávní sféře trestního práva soudního a správního ovšem k analogii nelze přistupovat mechanicky, tj. využít ji pokaždé, objeví-li se defekt zákonné úpravy. Slovy Nejvyššího správního soudu – „*Tak je tomu proto, že v těchto oblastech může být výrazně dotčen princip právní jistoty. Jinými slovy, hrozí-li subjektu sankce nebo újma, nebude-li se chovat určitým způsobem, je nutné, aby byla pravidla tohoto chování bez jakýchkoliv pochybností předem známa*“.²²⁸ Oním prostředkem zajišťujícím ochranu principu právní jistoty v rovině soudního a správního trestání je zákaz analogie v neprospěch pachatele dovozovaný z čl. 39 Listiny jako jeden z projevů zásady *nullum crimen sine lege nulla poena*

²¹⁹ Z učebnic např. MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2017, s. 91-92; FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 88-89; z komentářové literatury srov. např. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 83-85; KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 107-109.

²²⁰ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 125.

²²¹ DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 42-50 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

²²² Tamtéž, s. 49.

²²³ MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 29.

²²⁴ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 56.

²²⁵ K problematice mezer v zákoně čerpáno z: MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 31; MATES, P. Analogie ve správním právu. *Správní právo*. 2011, č. 6, s. 344.

²²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, bod 17.

²²⁷ MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. 2014, č. 1-2, s. 31.

²²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2009, čj. 8 As 7/2008-116, bod 40.

sine lege. Analogie je proto přípustná jen tehdy, je-li výsledek její aplikace příznivý pro pachatele.²²⁹ Je-li výsledek její aplikace příznivý pro pachatele

Z výše popsané problematiky vyplývá, že k absenci některých trestněprávních forem nepřímého pachatelství v § 13 odst. 2 přestupkového zákona můžeme zaujmout dvojí přístup: buď ji kvalifikujeme jako mezeru vědomou, nebo nevědomou. Domnívám se, že v posuzovaném případě povedou oba přístupy ke stejnému závěru – nepřipustnosti analogie. Prvý by analogii z povahy věci vyloučil. Zákonodárce se totiž rozhodl k beztrestnosti daných jednání, a proto je do výčtu přestupkového zákona cíleně nezahrnul. Druhý by naopak svědčil o tom, že zákonodárce některé varianty převzít opomněl, čímž vytvořil nezamýšlenou mezeru v přestupkovém zákoně, obecně řešitelnou cestou analogie. Pravděpodobně i Doubková spatřuje v chybějících případech nepřímého pachatelství výsledek legislativního opomenutí, přiklání-li se k analogické aplikaci § 22 odst. 2 trestního zákoníku. Slabina jejího názoru však podle mého mínění spočívá v tom, že nerespektuje zmíněný zákaz analogie k tíži pachatele. Pakliže by se cestou analogie „prolamoval“ taxativně²³⁰ vymezený výčet případů nepřímého pachatelství, stal by se i okruh možných nepřímých pachatelů neohrazený a docházelo by tím k rozšiřování podmínek správně trestní odpovědnosti. Takový postup je však všeobecně považován za analogii *in malam partem*, tudíž nepřipustnou.²³¹ Osobně tak zastávám stanovisko, že jednání, které naplní znaky explicitně neupravené formy nepřímého pachatelství, bude dle současného zákonného znění beztrestné.

Mohlo by se zdát, že výše popsaným výhradám by bylo možné oponovat názorem, jež vyslovila Prášková a na který bylo poukazováno již v úvodních poznámkách ke kapitole o formách přestupkové součinnosti.²³² Ve zkratce lze připomenout, že Prášková za účinnosti původní právní úpravy navzdory absenci zákonného podkladu připouštěla vyvození odpovědnosti za nepřímé pachatelství u tehdejších přestupků a jiných správních deliktů. Svou argumentaci opírala zejména o trestní právo, v němž trestnost této formy pachatelství také nebyla

²²⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 29-30; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 64-65.

²³⁰ Podle právní teorie *a priori* nevylučuje aplikaci analogie ani taxativní výčet, je-li původcem jeho neúplnosti nezamýšlené rozhodnutí zákonodárce. Viz MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 249. Nahlížíme-li tedy na chybějící varianty nepřímého pachatelství optikou druhého přístupu, lze konstatovat, že by ani metoda taxativního výčtu zvolená pro formulaci nepřímého pachatele dle § 13 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v obecné rovině nebránila užití analogie.

²³¹ Doktrína trestního práva správního a soudního tradičně vylučuje užití analogie všude tam, kde by se v důsledku jejího užití rozšiřovaly nad rámec zákonné úpravy podmínky trestní či správní odpovědnosti. Srov. např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 269–270; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání, Praha: C. H. Beck, 2017, s. 15.

²³² Viz kap. 3, s 27-28.

přes nedostatek výslovné úpravy zapovídána, neboť se vyvozovala z nauky o pachatelství trestného činu. Podle jejího mínění by se tak jednalo o užití trestní doktríny, nikoliv o aplikaci analogie.²³³ S využitím argumentu *a maiore ad minus* (od většího k menšímu) se tedy nabízí úvaha, že nebyla-li odpovědnost za nepřímé pachatelství vyloučena ani tehdy, kdy normy správního práva trestního tento institut vůbec neznaly, tím spíše by dnes neměla být vyloučena odpovědnost za některé výslovně neupravené formy nepřímého pachatelství. Domnívám se, že by takový přístup nebyl správný. Názor Práškové mohl být podle mého soudu přijatelný leda za předchozího právního stavu, jelikož zákony regulující přestupky a jiné správní delikty nepočítaly ani s definicí pachatele správního deliktu. Jinými slovy, bylo možné uvažovat o užití závěrů trestní doktríny ohledně nepřímého pachatelství, protože neexistovaly žádné zákonné mantinely.²³⁴ Pokud však přestupkový zákon jednotlivé případy nepřímého pachatelství zakotvil, je nutné z této legální definice vycházet, a v krajním případě jí rozšiřovat pomocí analogie. Jak už ale bylo vysvětleno výše, postup *per analogiam* není podle mého mínění za daných okolností na místě.

Otázkou ovšem zůstává, zda zákonodárce vyřadil některé formy nepřímého pachatelství z přestupkového práva cíleně, anebo se jedná o legislativní chybu. Ačkoliv považuji takové posouzení za irelevantní pro závěr o možnostech jejich trestnosti (viz výše), ráda bych „jasně průkazný úmysl zákonodárce“²³⁵ podrobila hlubšímu rozboru. Ve prospěch jeho vědomého rozhodnutí by mohl v první řadě svědčit samotný způsob legislativního vymezení nepřímého pachatele dle § 13 odst. 2 přestupkového zákona. Použitím taxativního výčtu zákonodárce vyjádřil svou vůli postihovat jen ty varianty nepřímého pachatelství, které jsou v něm *expresis verbis* uvedeny. K tomu rovněž přistupuje skutečnost, že nepřímého pachatele dle § 13 odst. 3 přestupkového zákona (využívajícího ke spáchání přestupku právnické osoby) formuloval obecně. Musel si tedy být vědom toho, že existují i jiné (flexibilnější) způsoby pro úpravu tohoto institutu. Pakliže by chtěl sankcionovat i další případy nepřímého pachatelství, jistě by nezvolil pro každou variantu nepřímého pachatele odlišnou legislativní konstrukci a upravil by obě obecným způsobem, třeba i v rámci společného ustanovení.²³⁶ Proti tomu ovšem může být namítnuto, že důvodová zpráva u nepřímého pachatelství výslovně odkazuje na § 22 odst. 2

²³³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 333-334.

²³⁴ Tyto myšlenky vychází z: KMEC, J. K nepřímému pachatelství a některým souvisejícím otázkám trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. 2003, č. 10, s. 21.

²³⁵ Termín převzat z nálezu Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, bod 17.

²³⁶ Zákonodárce mohl institut nepřímého pachatele upravit kupříkladu následovně: „Pachatelem je též fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné fyzické či právnické osoby, která za přestupek není odpovědná.“

trestního zákoníku.²³⁷ Z toho lze tedy naopak usuzovat, že absence některých variant nepřímého pachatelství vznikla v důsledku legislativního opomenutí. Zamýšlel-li totiž zákonodárce upravit institut nepřímého pachatele po vzoru trestního zákoníku, jistě by do přestupkového zákona nepřevzal jen některé trestní varianty nepřímého pachatelství, zatímco jiné by vědomě vyloučil. Výše uvedené skutečnosti podle mého názoru vzbuzují určité pochybnosti, zda zákonodárce úpravu institutu nepřímého pachatele dostatečně promyslel (byla ne zákonodárce). Vzhledem k tomu, že argumenty vznesené na podporu vědomé i nevědomé mezery považuji za pádné, neodvážím se na výše položenou otázku poskytnout jednoznačnou odpověď. Naopak v postupu zákonodárce spatřuji vzájemnou rozporuplnost, a proto si tyto úvahy dovolím uzavřít konstatováním, že zákonodárcův pravý záměr může být v posuzovaném případě skutečně jen předmětem polemik.

3.2.3 Závěr k problematice trestnosti nepřímého pachatele

Na závěr této kapitoly bych chtěla provést alespoň krátké zhodnocení právní úpravy nepřímého pachatele přestupku. V obecné rovině hodnotím pozitivně, že se tento institut stal součástí odpovědnosti fyzických osob za přestupky. Myšlenka trestnosti této formy pachatelství se totiž objevovala již za účinnosti předchozí právní úpravy. Domnívám se ale, že zákonodárce mohl být při jeho tvorbě preciznější, a proto si dovolím vnést proti zákonné úpravě nepřímého pachatelství několik kritických poznámek:

1) Zákonodárce se dle mého mínění mohl poučit z „kosmetického nedostatku“ trestního zákoníku²³⁸ a do dikce ustanovení § 13 odst. 2 a 3 přestupkového zákona měl výslovně zakotvit požadavek na úmyslnou formu zavinění u nepřímého pachatelství, což mimo jiné učinil při vymezení spolupachatelství²³⁹ a účastenství²⁴⁰;

2) Z předchozích podkapitol plyne, že způsob legislativní úpravy nepřímého pachatelství se liší v závislosti na tom, zda nepřímý pachatel spáchá přestupek prostřednictvím osoby fyzické anebo právnické. Nepřímý pachatel využívající ke spáchání osoby fyzické je konstruován pomocí taxativního výčtu, zatímco nepřímý pachatel zneužívající osoby právnické je definován prostřednictvím charakteristických rysů této formy pachatelství. Přestože diferencovaný přístup k postihu nepřímého pachatelství nebrání funkčnosti zákonné úpravy, nepovažuji vymezení

²³⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 151.

²³⁸ V textaci § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, totiž také chybí výslovné vyjádření subjektivní stránky nepřímého pachatelství.

²³⁹ Srov. § 11 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁴⁰ Srov. § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

téhož institutu pomocí rozdílných legislativních technik za systematické. Díky zvláštní povaze právnických osob coby umělých právních entit a principu objektivní odpovědnosti uplatňovaného při jejich postihu lze jen velmi obtížně hledat konkrétní důvody neodpovědnosti jednající právní osoby. Poměrně úzká využitelnost tohoto ustanovení a k tomu přistupující obtížnost prokazování zneužití právní osoby v přestupkovém řízení podle mého zakládá určité pochybnosti o potřebnosti takové úpravy;

3) Poslední poznámku bych chtěla věnovat obsahové stránce taxativního výčtu § 13 odst. 2 přestupkového zákona. Již několikrát bylo zmíněno, že zákonodárce zamýšlel právě dotyčné ustanovení upravit po vzoru trestněprávní úpravy. V přestupkovém zákoně se ovšem objevily jen některé trestní varianty nepřímého pachatelství, zatímco jiné se předmětem právní regulace nestaly. Dle mého názoru lze však pochybovat o vhodnosti takového postupu, neboť jej nelze ospravedlnit žádnými racionálními důvody. Vyloučením některých variant nepřímého pachatelství zákonodárce vytvořil neodůvodněné rozdíly v trestnosti, protože podobně společensky škodlivá jednání posoudil rozdílně. Je totiž sporné, zda je možné chybějící zákonný podklad vyplnit pomocí analogie s trestním zákoníkem. Z mého úhlu pohledu by se jednalo o postup *in malam partem*, avšak opačný názor se objevil v odborné literatuře. Domnívám se, že nejasnosti ohledně postihu zákonem neupravených variant nepřímého pachatelství by mohla odstranit pouze změna přestupkového zákona. *De lege ferenda* bych tedy navrhovala příslušné ustanovení doplnit o další případy nepřímého pachatelství tak, jak je zná platná právní úprava a nauka trestního práva hmotného.²⁴¹

3.3 Organizátorství, návod a pomoc

Oblast správního práva trestního v minulosti neumožňovala²⁴² vyvození odpovědnosti osob, které se na spáchání správního deliktu podílely vedle pachatele tím, že jeho jednání řídily, vyvolaly či jej usnadnily. Jak už bylo vysvětleno výše, příčinou byla absence institutu účastenství v zákonech regulujících přestupky a jiné správní delikty. V rámci rekodifikace však zákonodárce tento nedostatek reflektoval a do právní úpravy odpovědnosti fyzických osob za přestupky inkorporoval na první pohled klasické trestní formy účastnického jednání v podobě

²⁴¹ Zákonodárce by mohl při novelizaci příslušného ustanovení reflektovat připomínky trestní nauky k § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a do taxativního výčtu jednotlivých případů nepřímého pachatelství by mohl zakomponovat nejen ty varianty, které v stávající úpravě chybí, ale také zneužití fyzické osoby požívající hmotněprávní exempce. Viz. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 304; KMEC, J. K nepřímému pachatelství a některým souvisejícím otázkám trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. 2003, č. 12, s. 21.

²⁴² Určitou výjimkou mohly být správní delikty, jejichž objektivní stránka skutkové podstaty zahrnovala účastnická jednání v materiálním smyslu. Viz. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 330.

organizátorství, návodu a pomoci (§ 13 odst. 4 přestupkového zákona). Podíváme-li se však na úpravu účastenství v přestupkovém zákoně pozorně, zjistíme, že se v některých aspektech od trestního zákoníku liší. Nejzásadnější rozdíl pak spočívá v odlišném legálním označení organizátora, návodce a pomocníka. Zatímco trestní zákoník tyto osoby považuje za účastníky²⁴³, dle přestupkového zákona se jedná o pachatele. Tento zdánlivě bezvýznamný rozdíl ovšem vyvolává celou řadu otázek (viz dále). Dříve, než bude přistoupeno k vlastní analýze přestupkového zákona, je nutné alespoň ve stručnosti nastínit nejen pojetí účastenství obsažené v trestním zákoníku, ale i obecné trestně-teoretické přístupy k postihu účastnického jednání. Jedině tak lze totiž poukázat na otazníky a od nich odvíjející se problémy, které současné legislativní vymezení účastenství přináší.

3.3.1 Trestní přístupy k postihu účastenství a jeho úprava v trestním zákoníku

V trestní teorii se lze setkat s několika systémy a zásadami, na jejichž základě může být koncipována právní úprava účastenství. Část trestní doktríny rozlišuje mezi modelem monistickým a dualistickým²⁴⁴, zatímco jiní trestní teoretici pracují se zásadou akcesority účastenství a zásadou osamostatnění účastenství.²⁴⁵ S jistou mírou zjednodušení lze uvést, že systém monistický je ovládán zásadou osamostatnění účastenství, kdežto pro systém dualistický je naopak příznačná zásada akcesority účastenství.²⁴⁶

Dualistický systém (těž systém diferencovaný, pluralitní či akcesorický) je postaven na myšlence striktního rozlišování dvou postav – pachatele a účastníka. Příčinou je restriktivní pojetí pachatelství, jež je vyhrazené pouze pro toho, kdo svým vlastním jednáním uskutečnil všechny znaky skutkové podstaty trestného činu. Pachatel kvůli této skutečnosti zaujímá v tomto systému dominantní úlohu, neboť právě on určuje skutkové dění celého činu. Účastník je naopak vnímán jako postava okrajová, sama nenaplňující znaky příslušné skutkové podstaty, pouze podílející se na činu „hlavního“ pachatele (typicky návodem či pomocí). Osoba účastníka pak

²⁴³ Srov. 24 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁴⁴ Srov. např. ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 208-216; ŘÍHA, J. *Tabulky a schémata z obecné části trestního práva hmotného*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 68; PELC, V. *Účastenství v trestním právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 23-26.

²⁴⁵ Srov. např. SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 387-392; ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 269-270; JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 330-331.

²⁴⁶ Propojení shora uvedených systémů a zásad v této práci sice vychází z článku Práškové (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon?* In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 145-146), nicméně je zapotřebí uvést, že trestní teorie s takovým členěním nepracuje.

není odpovědná za spáchání vlastního bezpráví (trestného činu), nýbrž odpovídá za příspěvek k cizímu bezpráví (trestnému činu „přímého“ pachatele).²⁴⁷

Logickým důsledkem naznačené diferenciacie je vztah závislosti mezi figurami dualistického systému, označovaný jako tzv. akcesorita účastenství. Tato zásada obecně znamená „závislost trestní odpovědnosti účastníka na trestní odpovědnosti hlavního pachatele.“²⁴⁸ Trestní teorie většinou rozeznává dvě základní roviny, v nichž se projevuje závislost účastníka na pachateli trestného činu, a to rovinu kvantitativní a kvalitativní.²⁴⁹ Akcesorita v kvantitativním smyslu vyžaduje k trestnosti účastníka určité vývojové stádium trestného činu pachatele (obvykle se o něj musí alespoň pokusit), zatímco akcesorita v kvalitativním smyslu upíná trestnost účastníka ke „kvalitě“ činu pachatele.²⁵⁰ Od požadavků kladených na čin hlavního pachatele se pak odvíjí stupeň, respektive míra kvalitativní akcesority. V rámci dualistických systémů se zpravidla hovoří o dvou základních polohách kvalitativní závislosti mezi pachatelem a účastníkem, a to o akcesoritě limitované a přísné. V prvním případě postačuje ke vzniku odpovědnosti účastníka samotná protiprávnost hlavního činu (objektivně podléhajícího normám trestního práva), kdežto v druhém je odpovědnost účastníka podmíněna nejen protiprávním jednáním, ale i dalšími požadavky v podobě zavinění a trestní odpovědnosti hlavního pachatele.²⁵¹

Monistický systém (též systém jediného pachatele či unitární) nečiní naproti dualistickému systému rozdíl mezi pachatelem a účastníkem, neboť vychází z extenzivního pojetí pachatelství. Pachatelem je totiž každá osoba, která jakkoliv přispěla ke spáchání trestného činu. Všechny takto zúčastněné osoby mají rovnocenné postavení, přičemž význam a povaha jejich podílu na činu je zohledněna až při ukládání trestu.²⁵² V monistickém systému je na rozdíl od systému dualistického uplatňována koncepce odpovědnosti za vlastní bezpráví (trestný čin).²⁵³ Tento systém tedy nevytváří pojmovou závislost mezi pachatelem a účastníkem, a naopak vychází ze

²⁴⁷ ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 212-213.

²⁴⁸ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 330.

²⁴⁹ Viz např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 330; ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 213-214; PELC, V. *Účastenství v trestním právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 35.

²⁵⁰ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 330.

²⁵¹ PELC, V. *Účastenství v trestním právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 35.

²⁵² PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový trestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 145.

²⁵³ ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 212-213.

zásady osamostatnění účastenství.²⁵⁴ Ta vyjadřuje „(...) *samostatnost, respektive nezávislost, trestní odpovědnosti účastníka na trestnosti hlavního trestného činu a jeho pachatele.*“²⁵⁵ Trestnost jednání, která jsou účastenstvím v materiálním smyslu, tudíž nastává „automaticky“ bez ohledu na to, co vykonaly další spolupůsobící osoby.²⁵⁶

Výše nastíněné systémy (koncepce) představují pouze možné trestně-teoretické přístupy k postihu účastnických jednání. Právní řády různých zemí zpravidla kombinují prvky obou systémů, a proto se ve své ryzí podobě v zásadě nevyskytují.²⁵⁷ Z uvedeného tedy vyplývá, že k výše zmíněnému propojení teoretických koncepcí (systémů) s příslušnými zásadami je nutné přistupovat obezřetně, a nikoliv jako k obecně platnému postulátu. Dobrým příkladem z českého právního prostředí by mohl být trestní kodex z roku 1950.²⁵⁸ Ten sice vycházel z diferencovaného systému, nicméně podle většinového mínění trestní nauky byla odpovědnost účastníků vybudována na základě zásady osamostatnění účastenství.²⁵⁹

V českém trestním právu se pro postih účastnických jednání již tradičně uplatňuje dualistický systém. Jinak tomu není ani v případě platného trestního zákoníku, který kategorii pachatelství a účastenství vzájemně odděluje.²⁶⁰ Institut účastenství proto zaujímá ve vztahu ke zvláštní části trestního zákoníku rozšiřující funkci, neboť umožňuje postihnout i taková jednání, která sama o sobě nejsou zahrnuta ve skutkových podstatách jednotlivých trestných činů.²⁶¹ Podle § 24 trestního zákoníku jsou možné tři základní formy účasti na trestném činu – organizátorství, návod a pomoc. Jejich trestnost se opírá o zásadu akcesority, přičemž míra závislosti účastníka na hlavním pachateli je trestní teorií hodnocena jako velmi přísná.²⁶² Trestní zákoník totiž předpokládá nejen akcesoritu ve smyslu kvantitativním, ale i kvalitativním. Trestní odpovědnost za účastenství tedy přichází *de lege lata* v úvahu jen tehdy, pokud se jednání hlavního pachatele projeví ve vnějším světě a současně bude „(...) *splňovat všechny pojmové*

²⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 145.

²⁵⁵ Tamtéž.

²⁵⁶ Tamtéž.

²⁵⁷ ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 217.

²⁵⁸ Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

²⁵⁹ Srov. např. SOLNAR, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 391; dnes také např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 269; opačně např. Říha, dle něž se jednalo o velmi rozvolněnou míru zásady akcesority. Viz ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 91.

²⁶⁰ PELC, V. Účastenství. In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 122-123.

²⁶¹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 319.

²⁶² Viz např. ŘÍHA, J. Nová úprava forem trestné činnosti. In JELÍNEK, J. *O novém trestním zákoníku: sborník z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. Praha: Leges, 2009, s. 44 a násl; PELC, V. Účastenství. In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 127 a násl.

*náležitosti trestného činu nebo jeho pokusu, včetně trestně odpovědného pachatele.*²⁶³ Akcesorita účastenství nicméně není natolik extrémní, jelikož případné neodsouzení hlavního pachatele trestného činu (např. z důvodu zániku jeho trestní odpovědnosti prospívajícího výhradně jeho osobě) není odpovědnosti účastníka na překážku.²⁶⁴ Situace, v nichž nejsou splněny požadavky vyplývající ze zásady akcesority, jsou pak řešeny v rámci trestnosti přípravy²⁶⁵, anebo pomocí nepřímého pachatelství.²⁶⁶ Mezi další předpoklady nezbytné pro vznik trestní odpovědnosti za účastenství patří příčinný vztah (mezi jednáním účastníka a hlavním trestným činem) a úmyslná forma zavinění.²⁶⁷ V souvislosti se subjektivní stránkou účastenství bývá zdůrazňován tzv. dvojitý úmysl, protože i čin hlavního pachatele musí být spáchán úmyslně.²⁶⁸ Účastenství na zvláštních trestných činech nevyžaduje, aby organizátor, návodce či pomocník naplňoval znaky konkrétního či speciálního subjektu. podle § 114 odst. 1 trestního zákoníku.²⁶⁹

3.3.2 Účastenství v přestupkovém právu

Právní základ pro postih účastnických jednání byl položen v § 13 odst. 4 přestupkového zákona. Dle jeho dikce je v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon, pachatelem taktéž fyzická osoba, „(...) která úmyslně a) zosnovala nebo řídila spáchání přestupku (organizátor), b) vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo c) umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník), jde-li o dokonaný přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný.“²⁷⁰

Co se týče koncepčního východiska zvoleného pro postih účastenství, je z formulace citovaného ustanovení zřejmé, že přestupkový zákon na rozdíl od trestního zákoníku nerozlišuje mezi osobou pachatele a osobou účastníka. Zdá se tedy, že je-li organizátor, návodce a pomocník

²⁶³ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 270.

²⁶⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 147.

²⁶⁵ Srov. § 20 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník; v zásadě lze tímto způsobem překlenout tzv. pokus účastenství. Buď se jedná o situace, v nichž se čin hlavního pachatele nedostal ani do stádia pokusu (např. bezvýsledný či nezdařený návod), anebo o případy omylu účastníka ohledně trestní odpovědnosti hlavního pachatele. Viz JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 331 a násl.

²⁶⁶ Srov. § 22 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník; institut nepřímého pachatele v tomto směru plní jakousi doplňkovou funkci vůči akcesoritě účastenství, neboť pokrývá případy „účastenství“ na činech osob, které nejsou nadány trestní odpovědností (např. pro nedostatečný věk či nepřičetnost). To však platí jen tehdy, je-li využití trestně neodpovědné osoby záměrné, respektive „účastník“ ví, že k činu zneužívá osobu takových vlastností. Viz tamtéž, s. 309.

²⁶⁷ Jako obecné podmínky odpovědnosti za účastenství je označuje např. učebnice SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 393 a násl.

²⁶⁸ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 332-333.

²⁶⁹ Viz § 114 odst. 1 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁷⁰ § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

označen za pachatele, vychází přestupkový zákon z monistického systému.²⁷¹ Je proto otázkou, proč se zákonodárce při úpravě účastenství na přestupku odchýlil od dualistického systému, na jehož základě se tradičně konstruuje účastenství v českém trestním právu. Důvodová zpráva k tomu poměrně nejednoznačně uvádí: „na místo definice účastenství, u něhož by zejména vzhledem k akcesoritě účastenství (závislost jednání účastníka na jednání „hlavního“ pachatele) jako v trestním právu bylo téměř nereálné jeho praktické uplatnění v rámci odpovědnosti za přestupek (problémy s dokazováním účastenství), je rozšířena definice pachatele též na fyzickou osobu, která úmyslně zosnovala nebo řídila spáchání přestupku (organizátor), vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník). Tyto osoby odpovídají jako pachatel pouze tehdy, stanoví-li tak zákon.“²⁷²

Podle mého mínění ze slov důvodové zprávy vyplývá, že hlavní důvodem pro vypuštění kategorie účastenství z oblasti přestupkového práva byl akcesorický charakter účastenství na trestném činu. Pakliže důvodová zpráva považuje uplatňování zásady akcesority u přestupků kvůli dokazování za problematické, lze předpokládat, že úmyslem zákonodárce bylo koncipovat odpovědnost účastníků na jiném principu, než je zastáván v trestním právu. Takový závěr pak potvrzuje i věcný záměr přestupkového zákona, který oproti současné právní úpravě počítal s doslovným převzetím institutu účastenství z trestního zákoníku.²⁷³ Je-li tedy opakem zásady akcesority zásada osamostatnění účastenství, lze mít za to, že by z ní zřejmě měla právní úprava dle představy zákonodárce vycházet. Chtěl-li ovšem zákonodárce přijít s jiným konceptem odpovědnosti účastníků na přestupku, proč se při úpravě tohoto institutu inspiroval právě trestní úpravou? Nelze si totiž nevšimnout, že textace § 13 odst. 4 přestupkového zákona se nápadně podobá formulaci § 24 trestního zákoníku. Může však „pouhá“ změna v legislativním označení organizátora, návodce a pomocníka zajistit rozdílný výklad institutu účastenství v přestupkovém právu? Jinými slovy řečeno, je účastenství na přestupku skutečně založeno na základě zásady osamostatnění účastenství, anebo se stejně jako účastenství na trestném činu opírá o zásadu akcesority?

²⁷¹ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 146.

²⁷² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, poslanecký tisk č. 555, s. 152.

²⁷³ Podle věcného záměru přestupkového zákona mělo být ustanovení o postihu účastenství formulováno následovně: „Účastníkem přestupku nebo jeho pokusu je fyzická osoba, která úmyslně

a) spáchání přestupku zosnovala nebo řídila (organizátor),

b) vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo

c) umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník).

Na odpovědnost a postih účastníka přestupku se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu pachatele.“ Viz Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 89.

Jistota ohledně výkladu příslušného ustanovení, respektive zásad ovládajících úpravu účastenství, však napanuje ani v komentářové či jiné správněprávní odborné literatuře. Ve správní teorii totiž můžeme vysledovat dva protichůdné názorové proudy. Prvá část správní teorie akcesoritu účastenství v oblasti přestupkového práva výslovně odmítá a chápe organizátora, návodce a pomocníka jako samostatného pachatele přestupku.²⁷⁴ Pravděpodobně se tedy po vzoru důvodové zprávy přiklání k zásadě osamostatnění účastenství. Jako názorný příklad lze uvést komentář Jemelky, který se vyjadřuje následovně: „*Na rozdíl od trestněprávní úpravy, která je vybudována na zásadě akcesority účastenství (...) organizátor, návodce a pomocník se podle zákona o přestupcích považují za samostatné pachatele přestupku s vlastní odpovědností za přestupek.*“²⁷⁵ Druhá část teorie je naopak toho názoru, že účastenství je ovládáno principem akcesority.²⁷⁶ Prášková rovněž patří mezi takové zastánce, avšak na rozdíl od jiných autorů své stanovisko dále rozpracovává a snaží se vypořádat i s tvrzením důvodové zprávy.²⁷⁷ Dle jejího názoru „*[d]ůvodová zpráva jakoby vyvozuje samostatnou odpovědnost účastníka jako pachatele ze skutečnosti, že trestnost účastenství musí stanovit zvláštní zákon u konkrétní skutkové podstaty (...).*“²⁷⁸ Takové pojetí ovšem odmítá, neboť podmínky odpovědnosti účastníků se neodvíjejí od toho, zda účastenství je či není obecně trestné. Nadto zdůrazňuje, že k osamostatnění účastenství by zákon musel určitým způsobem vyslovit nezávislost trestnosti účastníků na trestnosti hlavního pachatele. Dospívá tedy k závěru, že přestupkový zákon předvídá přinejmenším kvantitativní akcesoritu, jestliže v dikci § 13 odst. 4 počítá s organizátorem, návodcem a pomocníkem jako pachatelem tehdy, došlo-li k dokonání přestupku anebo k jeho pokusu (v případě jeho trestnosti).²⁷⁹

Jak vidno, názory na povahu účastenství v přestupkovém právu nejsou zcela jednotné (jednoznačné). Osobně se přikláním k té části správní nauky, která předpokládá akcesorický

²⁷⁴ Srov. JELÍNKOVÁ, H., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2018, s. 37; MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 92; GONSIOROVÁ, B. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 87-88 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>; FABŠÍKOVÁ, T. Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 23-24.

²⁷⁵ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 120.

²⁷⁶ Srov. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 259; PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 125-126; BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 87; FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 89; FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 43.

²⁷⁷ Za zmínku stojí také to, že snad jako jediná v České republice hodnotí úpravu účastenství na přestupku z pohledu trestně-teoretických systémů (konceptů) a přistupuje k ní opravdu kriticky.

²⁷⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 147.

²⁷⁹ Tamtéž, s. 148.

charakter účastenství na přestupku. Důvodová zpráva a na ni navazující autoři dle mého zcela nesprávně dovozují samostatnou povahu účastnických jednání z legálního prohlášení organizátora, návodce a pomocníka za pachatele. Taková argumentace totiž nemůže obstát vedle dovětky § 13 odst. 4 přestupkového zákona, který uplatnění této formy pachatelství podmiňuje dokonáním přestupku, anebo jeho pokusem, je-li trestný.²⁸⁰ Ten však nevyjadřuje nic jiného než určitou míru závislosti, tedy zásadou akcesority.²⁸¹ Ve shodě s Práškovou se pak domnívám, že by k nastolení zásady osamostatnění účastenství bylo zapotřebí, aby přestupkový zákon nezávislost účastníků na hlavním pachateli výslovně zakotvil.²⁸² O tom svědčí i trestní kodex z roku 1950, který z této zásady podle většiny trestních teoretiků vycházel²⁸³ a explicitně stanovoval, že „*trestnost návodce a pomocníka není závislá na trestnosti přímého pachatele.*“²⁸⁴ Přestože tedy přestupkový zákon rozšiřuje kategorii pachatelství též na organizátorství, návod a pomoc, nejsem přesvědčena o tom, že by přicházel s jiným pojetím odpovědnosti účastníků než trestní zákoník. Podle mého názoru proto nezbývá nic jiného, než výklad zastávaný důvodovou zprávou a na ni navazujícími autory bezvýhradně odmítnout.

Pakliže se trestnost účastníka skutečně odvíjí od jednání hlavního pachatele, je nutné zabývat se tím, jaká konkrétní podoba akcesority je předvídána přestupkovým zákonem. Bohužel ani tato otázka není mezi zastánci akcesorického pojetí účastenství řešena jednotně. Dle Frumarové a Fialy je postavení organizátora, návodce a pomocníka „*(...) do značné míry závislé na hlavním pachateli přestupku, resp. na stádiu, kam se hlavní pachatel při uskutečňování svého záměru spáchat přestupek dostal.*“²⁸⁵ Takové pojetí odpovídá pojmu kvantitativní akcesority, ačkoliv její tito autoři výslovně neužívají. Taktéž Prášková, která se zabývala účastenstvím na přestupku detailněji, vyslovuje jednoznačný závěr pouze ve vztahu ke kvantitativní akcesoritě (viz výše). Ohledně kvalitativní akcesority jen poznamenává, že by o její určité podobě mohlo svědčit zakotvení institutu nepřímého pachatelství.²⁸⁶ Naproti tomu naznačuje zcela konkrétní formu kvalitativní akcesority komentář Bohadla, hovoří-li o tom, že „*[s]kutek, na kterém se účastník podílí, musí splňovat pojmové náležitosti úmyslného přestupku (resp. pokusu ve*

²⁸⁰ § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁸¹ Koneckonců podobným způsobem vyjadřuje zásadu akcesority § 24 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, z jehož díkce – „*účastníkem na dokonaném trestném činu nebo jeho pokusu*“ – se dotyčná zásada vyvozuje.

²⁸² PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 148.

²⁸³ Viz např. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 269.

²⁸⁴ § 7 Zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon.

²⁸⁵ FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 43; naprosto identicky též FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 89.

²⁸⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 148.

stanovených případech), a to včetně pachatele (s odpovídajícím věkem a přičetností).²⁸⁷ Přestože tento komentář pro své stanovisko nenabízí podrobnější argumentaci, s jeho názorem se ztotožňuji. Osobně se domnívám, že přestupkový zákon vychází ze stejné míry akcesority jako trestní zákoník, a to nejen v rovině kvantitativní, ale i kvalitativní. Zatímco kvantitativní stránka akcesority je v § 13 odst. 4 přestupkového zákona stanovena explicitně („jde-li o dokonáný přestupek anebo jeho pokus, je-li trestný“²⁸⁸), kvalitativní stránka je vyjádřena implicitně. Je-li totiž trestnost účastníka závislá na vývojovém stádiu jednání hlavního pachatele a přestupkový zákon pro takové jednání užívá legálně definovaný pojem přestupku, je tím nepřímou vysloven požadavek, aby i čin hlavního pachatele splňoval kvality stanovené v § 5 přestupkového zákona.

Skutečnost, že je účastenství na přestupku stejně jako účastenství na trestném činu založeno na principu akcesority, podle mého názoru potvrzuje, že by i další podmínky odpovědnosti účastníků měly být posuzovány obdobně jako v trestním právu.²⁸⁹ Takový závěr lze v obecnější rovině podpořit též zásadou „jednotnosti právního řádu jako celku“²⁹⁰, jejíž obsahovou stránku velmi přílehavě vystihl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/2011, takto: „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“²⁹¹ Podle mého názoru by tedy pro vznik odpovědnosti účastníků mělo být rozhodné nejen stádium a právní kvalita činu hlavního pachatele, ale i existence příčinné souvislosti. Podmínku kauzálního nexu mezi jednáním účastníka a jednáním hlavního pachatele trestní nauka vnímá jako důsledek zásady akcesority²⁹², a proto by se měla uplatnit též v případě účastenství na přestupku. Z hlediska subjektivní stránky by měl být vyžadován tzv. dvojí úmysl, tudíž úmyslné jednání účastníka směřující k úmyslnému přestupku.²⁹³ I zde by proto mělo platit, že ani dolózní jednání účastenstvím není, vztahuje-li se k nedbalostnímu přestupku.²⁹⁴

V souvislosti s odpovědností organizátora, návodce a pomocníka je dále nutné upozornit na některé instituty, které jsou ve spojitosti s trestáním účastenství upraveny v trestním zákoníku,

²⁸⁷ BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 87.

²⁸⁸ § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁸⁹ Předpoklady odpovědnosti za účastenství na přestupku vymezuje po vzoru trestní doktríny snad jako jediný komentář Bohadla; srov. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 85-87.

²⁹⁰ Termín převzat z WINTER, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 131.

²⁹¹ Bod 23.

²⁹² Viz např. SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 393.

²⁹³ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 148.

²⁹⁴ SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 393.

avšak v přestupkovém zákoně chybí. Jedná se zejména o pravidla regulující zánik trestnosti účastenství²⁹⁵, běh promlčecí doby²⁹⁶, specifická kritéria při ukládání trestu a jeho výměry²⁹⁷ a upuštění od požadavku zvláštního subjektu²⁹⁸. Vycházel-li zákonodárce při úpravě účastenství z předpokladu, že v přestupkovém zákoně akcesorita není a organizátorství, návod a pomoc vnímal (a též označil) jako samostatnou formu pachatelství, zřejmě neshledal inkorporaci podobných pravidel za potřebnou (logickou). Pokud ale přestupkový zákon akcesoritu předpokládá, pak by nepřítomnost některých pravidel mohla vyvolávat aplikační problémy.²⁹⁹ To lze ilustrovat především na § 12 přestupkového zákona upravujícím zvláštní subjekt přestupku. Zatímco v trestním právu může být účastníkem na trestném činu se zúženým okruhem pachatelů jakákoliv osoba³⁰⁰, v přestupkovém právu platí přesně opačná zásada. Je-li totiž organizátor, návodce a pomocník legálně označen za pachatele, vztahuje se i na něj povinnost naplnit zvláštní osobní znaky subjektu přestupku.³⁰¹ Taková legislativní konstrukce tedy vyloučí trestnost účastenství ve všech případech, v nichž organizátor, návodce a pomocník požadovanou vlastností, způsobilostí či postavením nedisponovat nebude. Z mého úhlu pohledu však aplikace příslušného ustanovení vede k absurdním důsledkům, neboť zakládá beztrestnost účastnických jednání právě tam, kde byl jejich postih s ohledem na závažnost daného přestupku umožněn, respektive zamýšlen.³⁰² Jak správně v této souvislosti poukazuje Prášková, trestní právo odpovědnost účastníků požadavkem na kvalitu zvláštního subjektu nezatěžuje, „(...) protože

²⁹⁵ Viz § 24 odst. 3 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁹⁶ Viz § 34 odst. 2 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁹⁷ Viz § 39 odst. 6 písm. b) Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁹⁸ Viz § 114 odst. 3 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁹⁹ Ke spornému počátku běhu promlčecí doby u účastníků viz PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 149. Jde-li o otázku zániku trestnosti účastenství, objevují se ve správní teorii názory, které by nepřítomnost příslušného pravidla vyplnily pomocí analogie s § 6 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, upravujícího zánik trestnosti pokusu (např. FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, s. 90). S tímto závěrem souhlasím. Ostatně se jedná o stejné řešení, k němuž na základě argumentu *a minori ad maius* dospěla i trestní teorie za účinnosti Zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, který podobně jako přestupkový zákon výslovně nepočítal s úpravou zániku trestnosti účastenství. K tomu blíže: SOLNAR, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, s. 413. Problém by neměl nastat ani ohledně absence specifických kritérií, k nimž by měl správní orgán při vyměřování správního trestu za účastenství přihlížet. Výčet skutečností obsažených v § 37 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je totiž konstruován jako demonstrativní, a proto lze zohlednit i jiná hlediska než tam vypočtená. Vzhledem k tomu, že se míra účasti jednotlivých účastníků na spáchaném přestupku může výrazně lišit, měl by správní orgán (obdobně jako trestní soud) zajistit individualizaci uloženého správního trestu tím, že u organizátora, návodce a pomocníka přihlédne též k významu a povaze jeho účasti na spáchaném přestupku.

³⁰⁰ Srov. § 114 odst. 3 Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

³⁰¹ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 149-150.

³⁰² V současné době se tento problém týká přestupků dle § 149 odst. 1 písm. a), b), e), g) a h) Zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnosti způsobilosti, a přestupku zpronevěry dle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 2 Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Zde může být odpovědnost za organizátorství, návod a pomoc dovozena jen tehdy, půjde-li o osobu s požadovanou vlastností, způsobilostí či postavením, tj. o osobu mající přístup k utajované informaci, anebo o osobu, které byla věc svěřena.

*právě osoby organizátora, návodce a pomocníka většinou zvláštní osobní znaky nenaplnují a jejich účastnické jednání by nemohlo být postiženo.*³⁰³ Závěrem lze tedy říci, že zákonodárce zvoleným řešením neodůvodněně zúžil trestnost účastenství u přestupků se zvláštním subjektem, čímž výrazně omezil praktické využití zmíněného institutu.³⁰⁴ Vzhledem k dopadům této legislativní konstrukce na odpovědnost účastníků je však poněkud zarážející, že zbývající část správní teorie uznávající akcesoritu účastenství ji přijímá většinou a navíc zcela bez rozporů.³⁰⁵

Konečně je zapotřebí uvést, že aplikace institutu účastenství je spjata se zvláštní částí přestupkového práva. Odpovědnost organizátora, návodce a pomocníka se proto uplatní jen tehdy, založí-li jejich trestnost zvláštní zákon u příslušné skutkové podstaty přestupku. Vykazují-li přestupky ve srovnání s trestnými činy nižší míru společenské škodlivosti, je trestání účastenství pouze ve vztahu k vybraným přestupkům logickým krokem. Opačný přístup by totiž nepochybně kolidoval se zásadou subsidiarity trestní represe.³⁰⁶ Racionalita takového postupu se však vytrácí, je-li účastenství v současné době upraveno pouze ve dvou právních předpisech³⁰⁷, což je zanedbatelný počet vzhledem k nesčetnému množství zvláštních zákonů upravujících jednotlivé přestupky. To platí tím spíše, pokud se postih organizátora, návodce či pomocníka neobjevuje na těch úsecích veřejné správy, kde zakotvení trestnosti účastenství poptávala správní praxe.³⁰⁸

Typickým příkladem takové oblasti je ochrana životního prostředí. V tomto právním odvětví vyvolávala absence trestnosti účastenství problémy s určením odpovědného subjektu v případech, kdy se na protiprávním jednání podílelo různou měrou několik osob. Jednalo se o situace, v nichž byl proveden zásah do některé ze složek životního prostředí bez příslušného úředního aktu, přičemž vlastní realizaci takového zásahu zajistila na základě soukromoprávního vztahu (typicky smlouvy o dílo) jiná osoba než ta, která byla oprávněna a současně i povinna o příslušné povolení žádat.³⁰⁹ V této souvislosti pak vznikala otázka, zda je nositelem sankční odpovědnosti ten, kdo škodlivou činnost reálně provedl (zhotovitel), anebo ten, na jehož popud

³⁰³ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 150.

³⁰⁴ K obdobnému závěru dochází i Prášková: viz tamtéž.

³⁰⁵ Srov. např. BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 86; FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 43.

³⁰⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 332.

³⁰⁷ Viz § 148 odst. 3 a § 149 odst. 2 Zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnosti způsobilosti; a § 8 odst. 3 Zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

³⁰⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 151.

³⁰⁹ JELÍNKOVÁ, H., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2018, s. 30-31; obecněji též PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 330 a násl.

k takové činnosti došlo (objednatel), eventuálně oba.³¹⁰ Tradičně se tato otázka objevovala před správními soudy ve spojitostmi s činnostmi, které podléhají právnímu režimu zákona o ochraně přírody a krajiny (např. kácení dřevin rostoucích mimo les, či výkon činnosti, kterou se zasahuje do krajinného rázu).³¹¹ Ve většině případů správní soudy vyvodily odpovědnost zhotovitele jakožto osoby, která závadnou činnost fakticky realizovala.³¹² Pouze ve výjimečných případech, kdy bylo prokázáno, že se na škodlivé činnosti podstatnou měrou podílel též objednatel (např. udělováním pokynů, anebo aktivním určováním místa prací), došlo k vyvození jeho odpovědnosti.³¹³ Nejvyšší správní soud však nerovnoměrné rozložení odpovědnosti mezi objednatele a zhotovitele podroboval kritice. Ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50, výslovně zdůraznil, že „(...) by na úseku správních deliktů v oblasti ochrany životního prostředí k vyššímu preventivnímu působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila.“³¹⁴

Výše nastíněné komplikace spojené s uplatňováním odpovědnosti v rámci tzv. subdodavatelských vztahů v oblasti ochrany životního prostředí nejsou ničím novým. Kromě soudní praxe na ně dlouhodobě poukazovala taktéž odborná veřejnost.³¹⁵ Přesto se právní úprava správních deliktů (dle dnešní terminologie přestupků) na úseku ochrany přírody a krajiny v tomto ohledu nezměnila a nemění. Po přijetí přestupkového zákona ovšem zaznívají názory, že by klíčem k jejich řešení mohl být právě institut účastenství.³¹⁶ V tomto kontextu pak

³¹⁰ JELÍNKOVÁ, J. Komu uložit sankci za správní delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 4, s. 15.

³¹¹ Nejčastěji pak byly předmětem řešení správní delikty (dnešní přestupky) podle § 88 Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³¹² Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008-73; ze dne 27.7.2011, čj. 1 As 86/2011-50; shodně též rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27.2.2018, čj. 8 A 4/2015-33; ze dne 5.12.2018, čj. 13 A 46/2018-34.

³¹³ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2016, čj. 4 As 117/2016-26; ze dne 30.5.2019, čj. 7 As 372/2018-40.

³¹⁴ Bod 35.

³¹⁵ Kromě výše citovaných v pozn. č. 316 a 317 též např. HUMLÍČKOVÁ, P. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2012 - Days of law 2012: část IV. Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 903-907 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/sbornik.html; LANGROVÁ, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 2, s. 53-54.

³¹⁶ Takové řešení naznačuje např. Fabšíková, dle níž „(...) by bylo vhodné, aby v oblasti ochrany životního prostředí bylo alespoň v některých případech účastenství trestáno. (...) Rovněž by bylo vhodné identifikovat problémy, které jsou již ve správní praxi známy. Tímto způsobem by bylo pravděpodobně možné řešit v ochraně životního prostředí tzv. odpovědnost zadavatele (...).“ Viz FABŠÍKOVÁ, T. Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 45, s. 24. Taktéž Kvietiková uvádí, že by trestnost účastenství bylo možné využít „(...) např. u odpovědnosti za kácení stromů bez povolení, kdy v současnosti lze dle závěrů judikatury jen velmi obtížně postihnout i jinou osobu než „toho, kdo držel sekeru“ s tím, že často se jeví spravedlivější postihnout

pochopitelně vyvstává otázka, zda by bylo skutečně možné dosáhnout odpovědnosti iniciátora škodlivé činnosti (objednatele) úpravou trestnosti účastenství (zejména organizátorství a návodu) u vybraných sankčních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Na první pohled působí navrhované řešení logicky, jelikož příčina problematického určování odpovědného subjektu byla spatřována zvláště v nepřítomnosti pravidel umožňujících postih účastenství. Podle mého názoru je však takový závěr značně zjednodušující, neboť opomíjí, na koho současná právní úprava účastenství dopadá. V praxi mohou v roli objednatele vystupovat různé právní subjekty (právnícké osoby, podnikající fyzické osoby či běžné fyzické osoby). Úvahy o možném postihu objednatele – právnícké či podnikající fyzické osoby coby organizátora či návodce – jsou však liché, jelikož účastenství může být trestáno výhradně u fyzických osob.³¹⁷ Z judikatury správních soudů nicméně vyplývá, že převažující jsou právě ty situace, v nichž je objednatelem právnícká osoba (např. obec).³¹⁸ Rovněž by bylo sporné uvažovat o odpovědnosti za organizátorství či návod u objednatelů fyzických osob, neboť postavení zhotovitele zpravidla zaujímá podnikatel, tedy právnícká či podnikající fyzická osoba. Jinými slovy, jednalo by se o účastenství fyzické osoby směřující k přestupku založeném na principu objektivní odpovědnosti. Je-li ovšem institut účastenství spjat se zaviněním a k potrestání účastníka je zřejmě zapotřebí, aby i čin hlavního pachatele byl spáchán úmyslně, nemohlo by k splnění takové podmínky na straně zhotovitele dojít. Otázka zavinění je totiž pro vznik odpovědnosti právnícké a podnikající fyzické osoby irelevantní. Vzhledem k tomu, že je trestnost účastenství omezena na účast fyzické osoby na přestupku jiné fyzické osoby, nesouhlasím s tím, že by stávající podoba institutu účastenství mohla odstranit problémy spojené s vyvozováním odpovědnosti objednatele. Řešení je tak podle mého názoru stále nutné hledat jinde (viz dále).

3.3.3 Závěr k účastenství v přestupkovém právu

Problematicke trestnosti účastenství správní nauka nevěnovala během tří let účinnosti přestupkového zákona příliš pozornosti. To je dáno zřejmě tím, že výskyt trestnosti účastenství ve zvláštních zákonech je s ohledem na vysoký počet přestupků téměř nulový. Přesto se domnívám, že by tento institut neměl být opomíjen, neboť, jak bylo poukázáno výše, jeho nynější legislativní vymezení vyvolává celou řadu otázek.

právě toho, kdo si kácení objednal, tedy organizátora či návodce.“ Viz KVIETIKOVÁ, E. Odpovědnost za přestupky – otázky hmotného práva. *Ochrana přírody*. 2017, č. 3, s. 21.

³¹⁷ Takový závěr potvrzuje systematický výklad § 13 odst. 4 Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

³¹⁸ Např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2016, čj. 4 As 117/2016-26 a ze dne 30.5.2019, čj. 7 As 372/2018-40 vystupovaly v pozici objednatele město Jánské Lázně a státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR; obdobně např. v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27.2.2018, čj. 8 A 4/2015-33 byl zadavatelem těžebních prací městys Lysice.

Předně není zcela jasné, z jaké teoretické koncepce zákonodárce při vytváření právní normy postihující účastenství chtěl vyjít a ve výsledku vyšel. V tomto kontextu sehrává zásadní roli skutečnost, že stávající podoba institutu účastenství byla na jedné straně silně inspirována trestním zákoníkem a na straně druhé se od něj v mnoha ohledech odchylovala. Motivy takového postupu přitom nejsou zcela jasně čitelné ani z důvodové zprávy. Jak už jsem naznačila výše, dle mého soudu byly odchylky od trestního zákoníku cílené a nebyly ani otázkou pouhé legislativní techniky.³¹⁹ Zákonodárce totiž podle mého přesvědčení zamýšlel koncipovat účastenství na základě monistického systému vycházejícího ze zásady osamostatnění účastenství, a právě proto rozšířil kategorii pachatelství též na účastnická jednání, v důvodové zprávě popřel akcesoritu účastenství a neupravil některé instituty, s nimiž počítá trestní zákoník (viz promlčení, zánik trestnosti účastenství aj.). Je ovšem zřejmé, že zákonodárce takový záměr nedomyslel, když tuto formu pachatelství vnitřně diferencoval po vzoru trestního zákoníku na organizátorství, návod a pomoc a její trestnost ve skutečnosti prostřednictvím dovětku ustanovení § 13 odst. 4 přestupkového zákona upnul k jednání hlavního pachatele přestupku (zásada akcesority). Výsledkem tedy podle mého názoru je, že současná právní úprava účastenství vykazuje spíše znaky příznačné pro systém dualistický a s monistickým systémem má společné pouze extenzivní pojetí pachatelství.

Výše uvedenou „koncepční či teoretickou nevyjasněnost“ právní úpravy účastenství považuji za jeden z největších nedostatků přestupkového zákona. Taková legislativní konstrukce je totiž značně matoucí a svádí k různým (mnohdy nesprávným) výkladům. To ostatně dokazuje samotná správní doktrína, která v řadě případů pouze slepě následuje důvodovou zprávu (tj. zřejmě inklinuje k zásadě osamostatnění). Kromě toho ani výklad principu akcesority není zcela jednoznačný, protože i v otázce její konkrétní podoby (v rovině kvantitativní a kvalitativní) se zastánci akcesorického pojetí účastenství rozcházejí. Vzhledem k tomu, že posouzení těchto otázek zásadně ovlivňuje rozsah podmínek odpovědnosti za účastenství a ani správní nauka k jejich řešení nepřistupuje jednotně, hrozí podle mého mínění velké riziko svévolného výkladu ze strany správní praxe. Skutečnost, že není předem zcela zřetelné, jaké podmínky mají být pro vznik odpovědnosti za organizátorství, návod a pomoc splněny, by mohla být s lehkou mírou nadsázky v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa*. Pokud se však správní orgány k závěru o akcesoritě účastenství vůbec dopracují, budou podle mého soudu „narážet“ na formální

³¹⁹ Jinými slovy, zákonodárce neprohlásil jednotlivé formy účasti na přestupku za pachatelství kvůli tomu, aby přestupkový zákon nezatěžoval dalšími ustanoveními, jejichž úprava by při vytvoření samostatné kategorie účastenství byla nutná.

prohlášení účastníka za pachatele (monistický systém „na oko“). Je totiž otázkou, jakým způsobem se budou vypořádávat s chybějící úpravou některých institutů (viz výše).

Rozporuplný výklad předpokladů pro vznik odpovědnosti organizátora, návodce a pomocníka by snad mohla definitivně objasnit (sjednotit) pouze rozhodovací činnost správních soudů. Podle mého názoru je však v daném případě vyčkávání na judikaturu správních soudů „čekáním na Godota“, neboť zvláštní zákony s trestností účastenství takřka nepočítají. S jistou dávkou skepse si proto dovoluji tvrdit, že je otázkou samo o sobě, zda dnešní úprava účastenství vůbec někdy v blízké budoucnosti projde sítí administrativní praxe, natož správních soudů.

V souvislosti s tím lze zákonodárci vytknout, že reálný význam institutu účastenství je značně omezený. To je dáno nejen ojedinělým využitím účastenství ve zvláštní části přestupkového práva, ale i tím, že zákonodárce nereagoval na poptávku praxe, která již v minulosti volala po postihu účastnických jednání na některých úsecích státní správy. Dle mého názoru je nicméně velmi diskutabilní, zda by úprava trestnosti účastenství čelila problémům, s nimiž se potýkala a potýká správní praxe. Na příkladu z oblasti ochrany životního prostředí bylo demonstrováno, že v praktické rovině je myslitelná (a rovněž pravděpodobnější) součinnost různých osob. Institut účastenství by však podle mého mínění takové formy „kombinované součinnosti“ nepokryl, jelikož je vázán na zavinění (a to navíc úmyslné). Lze jej tedy aplikovat nanejvýš v situacích, kdy účastnické jednání fyzické osoby směřuje k přestupku jiné fyzické osoby. Proto se domnívám, že by ani případné rozšiřování trestnosti účastenství ve zvláštních zákonech praktickou využitelnost tohoto institutu příliš nezvýšilo.

Ačkoliv jsou podmínky odpovědnosti účastníků věcí jednou, a možnosti správních orgánů prokázat vinu za taková jednání věcí druhou, s důvodovou zprávou souhlasím v tom, že by prosazování zásady akcesority mohlo být z procesního hlediska velmi obtížné. Jako nepraktické se jeví zejména dokazování tzv. dvojího úmyslu, tedy nejen u osoby účastníka, ale i osoby hlavního pachatele. Dále je podle mého názoru sporné, zda procesní předpisy vůbec umožní realizaci zásady akcesority v plné míře. Nezbytným předpokladem k rozhodnutí o vině účastníka je posouzení, zda hlavní pachatel přestupek spáchal (případně se o něj pokusil).³²⁰ Otázkou ovšem je, jak by správní orgán prokazoval splnění takového předpokladu v případech, kdy nebude možné stíhat hlavního pachatele (např. z důvodu jeho smrti). V trestním řízení se taková situace řeší pomocí institutu předběžné otázky podle § 9 odst. 1 Zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku viny, soud nepotřebuje předchozí

³²⁰ Tato teze vychází z trestněprávní literatury: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 338.

pravomocné rozhodnutí o vině hlavního pachatele a ani v případě jeho existence by jím vázán nebyl. Pokud to tedy provedená skutková zjištění v řízení vedeném proti osobě účastníka připustí, může soud učinit závěr o spáchání hlavního trestného činu samostatně. V přestupkovém řízení však takovým způsobem postupovat nelze, jelikož předmětem úsudku správního orgánu nesmí být skutečnost, že byl spáchán přestupek a kdo je jeho pachatelem.³²¹ Správní orgán by tedy za daných okolností zřejmě nemohl pokračovat v řízení, a proto by mu nezbylo nic jiného, než řízení zastavit. Jinými slovy, případná nestíhatelnost hlavního pachatele přestupku by patrně vytvořila překážku pro konečné rozhodnutí o vině účastníka, což by ve svém důsledku vedlo k jeho beztrestnosti. Nutno ovšem dodat, že v daných případech by k vyloučení odpovědnosti účastníka docházelo *de facto* nahodile, tj. z důvodů nezávislých na jeho osobě.

V návaznosti na výše uvedené skutečnosti se domnívám, že zákonodárcem zvolené řešení pro postih účastenství vyvolává značné pochybnosti o možnosti jeho bezproblémové aplikace, a to jak v rovině hmotněprávní, tak procesní. Podle mého názoru je tedy otázkou *de lege ferenda*, zda by institut účastenství neměl doznat určitých změn. Jednou z možností by mohlo být doslovné převzetí trestní úpravy, tedy vytvoření kategorie účastenství oddělené od pachatelství a zakotvení s tím souvisejících institutů. Takové řešení by nepochybně odstranilo nedostatky, jimiž účastenství na přestupku právě kvůli odklonům přestupkového zákona od trestního zákoníku trpí. Další nespornou výhodou by bylo jasnější nastavení podmínek odpovědnosti za účastenství, protože by při jejich výkladu bylo možné plně reflektovat závěry formulované trestní doktrínou. Tím však pozitiva takové alternativy končí. Ačkoliv jsem v předchozích podkapitolách vyslovila názor, že by současná úprava institutu účastenství měla být vykládána podobně jako v trestním právu³²², nemyslím si, že by „okopírování“ trestního zákoníku představovalo vhodný způsob, jak řešit postih účastnických jednání v oblasti přestupkového práva. Podle mého lze argumenty proti takové variantě shrnout následovně:

1) Institut účastenství patří mezi velmi náročnou problematiku i v oboru trestního práva. Samotná trestní úprava není bezchybná a bývá terčem kritiky. Typické výtky zaznívají vůči postavě organizátora a taktéž vůči příliš přísné míře akcesority, která v některých případech zakládá mezery v trestnosti (např. omyl účastníka ohledně trestní odpovědnosti přímého

³²¹ Viz § 57 odst. 1 písm. c) Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád; PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 148.

³²² K takovému závěru jsem se uchýlila jen proto, že považuji za krajně absurdní, aby institut – jehož úprava byla silně inspirována trestním zákoníkem – byl vykládán diametrálně odlišným způsobem.

pachatele).³²³ Zjednodušeně řečeno, převzetím trestní úpravy (což dle mého z části činí i nynější úprava účastenství na přestupku) se tyto složité právní kvalifikace a problémy s tím spojené přesouvají i do oblasti přestupkového práva. Navíc přestupkový zákon nemůže překlenovat nesplnění požadavků akcesority účastenství tak jako trestní zákoník, neboť u přestupků je trestnost přípravy s ohledem na jejich nižší typovou závažnost nemyslitelná. Bylo by tedy nutné zvážit, zda je s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe vůbec vhodné a účelné takové situace postihovat, a v případě kladné odpovědi hledat jiné řešení (např. úpravou trestnosti pokusu účastenství).

2) V tomto bodě lze navázat na připomínky, které byly vzneseny již výše, protože již nynější právní úprava účastenství se v řadě klíčových prvků podobá trestní úpravě. Nezbyvá proto nic jiného než stručně zopakovat, že trestní varianta institutu účastenství může v přestupkovém právu plnit pouze okrajovou funkci. Její užití je totiž redukováno na přestupky, jejichž definičním znakem je zavinění, a právě proto by nepřispěla k řešení problémů objevujících se ve správní praxi (případy „kombinované součinnosti“). Kromě toho lze polemizovat nad „jednoduchostí“ její realizace v rámci přestupkového řízení.

Zdá se tedy, že postrádá reálný smysl, aby takto složitá právní konstrukce zatěžovala odpovědnost fyzických osob za přestupky.

Další možností by mohlo být úplné odstranění institutu účastenství z obecné úpravy (přestupkového zákona) doprovázené vytvářením takových skutkových podstat přestupků, jejichž znaky by tento institut v plné míře nahradily. Jakkoliv takový návrh může působit radikálně, osobně jej považuji za vhodnější, a to z následujících důvodů:

1) Největší výhodou by podle mého mínění bylo podstatně jednodušší vyvozování odpovědnosti za „úcastenství“. Správní orgány by totiž s osobami, které objektivně jednají v roli účastníků, zacházely jako s („hlavními, samostatnými“) pachateli přestupku. Takový postup by jim zřejmě nebyl cizí, jelikož už dnes jsou prvky účastnických jednání v některých skutkových podstatách přestupků obsaženy.³²⁴

³²³ Srov. např. PELC, V. Úcastenství. In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 121 a násl.; ŘÍHA, J. Nová úprava forem trestné činnosti. In JELÍNEK, J. *O novém trestním zákoníku: sborník z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. Praha: Leges, 2009, s. 44 a násl.

³²⁴ Srov. např. § 139 odst. odst. 1 písm. d) a f) a § 140 odst. 1 písm. c) a e) Zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (fyzická osoba, právnická či podnikající fyzická osoba umožní jinému výkon nelegální práce); dále pak např. § 178 odst. 1 písm. f) a g) Zákona č. 183/2006 sb., o územním plánování a stavebním řádu (pachatel umožní jiné osobě užívání stavby bez příslušného kolaudačního rozhodnutí či souhlasu anebo v rozporu s nimi); a v neposlední řadě kupř. § 92a odst. 2 písm. d) Zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, na jehož základě může být postižena fyzická osoba, která v rozporu s § 86a umožnila jiné osobě užití psa určeného k odhalování výbušnin, aniž by tato měla požadované přivolení k výkonu takové činnosti.

2) Navrhované řešení by na rozdíl od institutu účastenství nevyklučovalo postih účastnických jednání u přestupků založených na principu objektivní odpovědnosti, protože znaky těchto jednání lze inkorporovat i tam, kde je subjektem přestupku právnická či podnikající fyzická osoba. Podle mého názoru by pak takovým způsobem mohly být řešeny výše naznačené případy „kombinované součinnosti“, neboť osobou „účastníka“ by mohl být každý nositel přestupkové odpovědnosti bez ohledu na charakter jeho odpovědnosti a na to, kdo je „hlavním pachatelem“ přestupku.

3) Taková varianta by dále umožnila (ve vybraných případech) snížit požadavek zavinění u fyzických osob z úmyslu na nedbalost, což by dle mého úsudku lépe odpovídalo charakteru přestupků jakožto převážně kulpózních jednání, a současně by tím v určitém smyslu došlo k zjednodušení důkazní pozice správních orgánů.

Problém této alternativy by mohl být spatřován v tom, že vyžaduje vynaložení nemalého úsilí ze strany zákonodárce. V první řadě by musel identifikovat ty sféry státní správy, kde skutečně vzniká potřeba stíhání jak „hlavního pachatele“, tak „účastníka“. Kromě následné tvorby nových skutkových podstat, respektive revidování těch stávajících, by takový postup musel řádně promyslet. Náročnost realizace nastíněné varianty je totiž podle mého názoru umocněna tím, že v některých případech by bylo možné docílit postihu „účastenství“ zahrnutím rysů takového jednání do objektivní stránky skutkové podstaty přestupku (např. umožní, usnadní, opatří jinému), zatímco jindy by bylo zřejmě zapotřebí stanovit sankci za porušení příslušných povinností (např. za neobstarání vyžadovaného úředního aktu k určité činnosti, jejíž provedení bylo smluvně delegováno na třetí osobu³²⁵). Navzdory tomu se však domnívám, že by takové řešení mohlo v podmínkách přestupkového práva lépe fungovat.

³²⁵ Viz např. rozebíraná problematika odpovědnosti objednatele v rámci ochrany životního prostředí. Srov. kap. 3.3.2, s. 57-59.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se odpovědností fyzických osob za přestupky nezabývala komplexně, nýbrž jsem se zaměřila jen na dílčí úsek této problematiky, a to na řešení otázky, za jakých okolností se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku. Kromě obecných otázek týkajících se požadavků kladených na pachatele jsem rozebrala také zavinění jako specifický rys odpovědnosti fyzických osob a stranou jsem neponechala ani dualitu sankčního režimu fyzických osob. Největší pozornost jsem však věnovala trojici stále relativně nových institutů, jejichž zakotvení umožnilo reflektovat skutečnost, že příčinou následku spáchaného přestupku může být i jednání dvou a více osob. Předmětem mého zájmu se tedy stala především právní úprava spolupachatelství, nepřímého pachatelství a účastenství, kterou jsem se snažila blíže analyzovat a upozornit tak na některé výkladové a aplikační problémy, jež v souvislosti s ní vznikají. Na tomto místě bych chtěla shrnout ty nejdůležitější.

U institutu spolupachatelství se jeví jako problematické pozitivně-právní vyjádření spolupachatelství fyzické osoby a právnické či podnikající fyzické osoby, jelikož se zde střetává princip subjektivní a objektivní odpovědnosti. Ačkoliv je spolupachatelství tradičně spjata se zaviněním, přestupkový zákon v daném případě s úmyslem směřujícím ke společnému jednání cíleně nepočítá. Upřednostňuje tak objektivní odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob před subjektivní podmínkou spolupachatelství. Taková zákonná konstrukce vyvolává mezi odbornou veřejností oprávněné rozpaky ohledně výkladu příslušného ustanovení, protože je sporné, zda tato forma přestupkové součinnosti vůbec může fungovat na bázi čistě objektivního posuzování společného jednání a jak by se potom odlišovala od případů tzv. paralelního pachatelství. Ve vztahu k odpovědnosti fyzických osob je pak namísto otázka, zda zavinění má být požadováno s ohledem na obecně uplatňovaný princip subjektivní odpovědnosti alespoň u spolupachatele – fyzické osoby, anebo nikoliv. Podle mého názoru by tomu tak být mělo, neboť § 15 přestupkového zákona je z titulu svého systematického umístění speciální vůči § 11 odst. 2 přestupkového zákona. Vzhledem k tomu, že předmětné ustanovení nabízí více otázek než jasných odpovědí, lze v budoucnu doporučit jeho revizi. Především je třeba uvážit, zda by zákon u dané formy spolupachatelství neměl výslovně stanovit výjimku z objektivní odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob, případně zda by aplikaci tohoto institutu neměl omezit jen na odpovědnost „běžných“ fyzických osob.

Právní úpravě nepřímého pachatelství lze vytknout zejména to, že u nepřímého pachatele využívajícího ke spáchání přestupku jiné fyzické osoby nepočítá se všemi variantami, které předvídá její inspirační zdroj – trestní zákoník. Zda je předmětný rozdíl výsledkem

zákonodárcovy úmyslné vůle, anebo důsledkem jeho nedbalostního počinu pravděpodobně nelze bezesporu určit, neboť můžeme nalézt argumenty svědčící ve prospěch obou závěrů. Jisté ovšem je, že by právě tato odchylka mohla vyvolávat aplikační problémy. Lze si totiž představit, že i ty varianty nepřímého pachatelství, jež se předmětem právní regulace nestaly, by se mohly objevovat také v rovině přestupkového práva. V odborné literatuře byl publikován názor, který by nastalý problém řešil pomocí analogické aplikace trestních norem.³²⁶ Domnívám se, že i kdyby byl taxativní výčet jednotlivých případů nepřímého pachatelství shledán neúplným, analogii by bylo nutné odmítnout pro rozpor s ústavněprávní zásadou *nullum crimen sine lege stricta*. Osobně tak zastávám stanovisko, že současný stav lze překonat pouze změnou zákona. *De lege ferenda* tedy považuji za vhodné příslušné ustanovení doplnit o chybějící případy nepřímého pachatelství.

Nejproblematictější formu přestupkové součinnosti pak podle mého názoru představuje účastenství na přestupku, protože dikce § 13 odst. 4 přestupkového zákona vzbuzuje celou řadu pochybností a výkladových obtíží. Tyto nesrovnalosti pramení ze skutečnosti, že zákonodárce při formulaci příslušné právní normy na jedné straně vycházel z trestního zákoníku a na straně druhé se od něj v mnoha ohledech odchýlil. Přestupkový zákon především nevytváří stejně jako trestní zákoník samostatný pojem účastenství, nýbrž organizátorství, návod a pomoc začleňuje do kategorie pachatelství. Takový odklon se však přiči teoretické koncepci, o níž se opírá pozitivněprávní vymezení účastenství na trestném činu (dualistický systém), neboť extenzivní pojetí pachatelství je charakteristické pro zcela jiný teoretický model, a to systém monistický. Nabízí se proto otázka, zda zákonodárce pojem účastenství z přestupkového práva vypustil záměrně, anebo se jedná o legislativní chybu. Vzhledem k textu důvodové zprávy, původnímu návrhu daného ustanovení ve věcném záměru přestupkového zákona a absenci některých institutů se osobně přikláním spíše k první variantě. Domnívám se totiž, že zákonodárce skutečně zamýšlel koncipovat účastenství na základě monistického systému vycházejícího ze zásady osamostatnění účastenství. Nutno ovšem říci, že výsledná právní úprava pravděpodobně neodpovídá jeho vůli, jelikož částečné převzetí trestní úpravy doplněné o změnu v legálním označení organizátora, návodce a pomocníka může jen stěží vést k naprosto jinému pojetí účastenství, než zastává trestní zákoník. Jinými slovy řečeno, současná právní úprava má s monistickým systémem společné toliko extenzivní chápání pojmu pachatele a nadále v ní převládají prvky příznačné pro systém dualistický (vymezení jednotlivých forem účasti na přestupku a zásada akcesority).

³²⁶ DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 49 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

Podle mého mínění sporný teoretický přístup k postihu účastenství není jen planým teoretizováním, ale může mít i své praktické dopady. Zprvce zvolené legislativní řešení svádí k rozdílným výkladům podmínek odpovědnosti, neboť v odborné literatuře se vyskytují názory podporující jak akcesoritu účastenství, tak jeho osamostatnění, což bezpochyby nepřispívá k právní jistotě. Jak vyplývá z výše uvedeného a z předchozího textu, osobně jsem zastáncem akcesorického charakteru účastenství na přestupku a předpoklady odpovědnosti účastníků bych vykládala podobně jako v trestním právu. Opačný názor inklinující k osamostatnění účastenství nejenže není dostatečně argumentačně podložený, ale je i v přímém rozporu s tím, co stanovuje § 13 odst. 4 přestupkového zákona. Podmiňuje-li dikce předmětného ustanovení pachatelství ve formě organizátorství, návodu a pomoci dokonáním přestupku (eventuálně jeho pokusem), lze jen obtížně tvrdit, že odpovědnost účastníků nezávisí na stádiu a kvalitě jednání hlavního pachatele. Kromě toho ve prospěch zásady akcesority hovoří i zásada jednotnosti právního řádu jako celku. Zadržte se v důsledku formálního prohlášení účastníka za pachatele v právní úpravě nevyskytují některé potřebné instituty.³²⁷ Ačkoliv je pravdou, že s absencí většiny z nich se lze patrně vyrovnat pomocí různých metod právní interpretace, minimálně u požadavků kladených na zvláštní subjekt přestupku bude nutné respektovat zákonnou klasifikaci organizátora, návodce a pomocníka jako pachatele a rovněž na jejich straně bude zapotřebí zkoumat existenci zvláštní vlastnosti, způsobilosti či postavení. Tím se však zcela bezdůvodně snižuje praktické využití daného institutu.

Přestože lze očekávat, že shora nastíněné nesrovnalosti nebudou ve správní praxi prozatím příliš pociťovány³²⁸, myslím si, že by daný institut zasloužil více pozornosti nejen ze strany správní doktríny, ale i zákonodárce. Z pohledu *de lege ferenda* je pak podle mého mínění nutné zvážit, zda je institut účastenství jako takový pro oblast přestupkového práva vůbec vhodný, respektive účelný. Podle mého názoru tomu tak není, jelikož v tomto právním odvětví může plnit pouze okrajovou funkci, a v podobě, jaké ho zná české trestní právo, je nesmírně náročný na aplikaci. Proto se domnívám, že by zákonodárce měl pro postih účastnických jednání hledat mnohem jednodušší cestu, kterou osobně spatřuji ve zvláštní části přestupkového práva, tedy v tvorbě takových skutkových podstat přestupků, jež by daný institut v obecné části přestupkového práva plně nahradily.

S ohledem na výše uvedené tedy nezbyvá než konstatovat, že výsledná implementace těchto originárně trestních institutů do oblasti přestupkového práva se nejeví jako příliš zdařilá.

³²⁷ Konkrétně se jedná o pravidla regulující zánik trestnosti účastenství, běh promlčecí doby, specifická kritéria při ukládání trestu a jeho výměry a upuštění od požadavku zvláštního subjektu.

³²⁸ Důvodem je nízký počet přestupků, u nichž je zakotvena trestnost organizátora, návodce či pomocníka.

Pochybnosti vyvolávají především některé rozdíly existující mezi jejich správněprávním a trestněprávním vymezením, jelikož se zdá, že při jejich zakotvení nebyly promyšleny všechny souvislosti a pro řadu z nich lze pak jen obtížně nalézt nějaké racionální opodstatnění. Domnívám se, že zákonodárce takovým postupem podstatně zkomplikoval jejich aplikaci, neboť je otázkou, jak k nim bude přistupovat správní praxe. Rovněž lze mimo jiné uvažovat nad tím, zda byl trestní zákoník ve všech rozebíraných případech skutečně vhodným inspiračním zdrojem.

Seznam použitých zdrojů

1. Komentáře k právním předpisům

BOHADLO, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s. ISBN 978-80-7598-052-6

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s. ISBN 978-80-7400-666-1

KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0

ONDRUŠOVÁ, M. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, 776 s. ISBN 978-80-7502-212-7

2. Učebnice a monografie

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, 224 s. 978-80-7400-413-1

ČERNÁ, S. a kol. *Obchodní právo – podnikatel, podnikání, závazky s účastí podnikatele*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 736 s. ISBN 978-80-7552-333-4

FIALA, Z. a kol. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017, 304 s. ISBN 978-80-7502-219-6

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, 400 s. ISBN 978-80-7502-250-9

JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: Obecná část, Zvláštní část*. 6. vydání. Praha: Leges, 2017, 976 s. ISBN 978-80-7502-236-3

JELÍNKOVÁ, H., HAVELKOVÁ, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2018, 256 s. ISBN 978-80-7400-697-5

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9

KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 968 s. ISBN 978-80-7179-082-2

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7400-680-7

MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 296 s. ISBN 978-80-7400-382-0

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s. ISBN 978-80-7400-456-8

PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9

ŘÍHA, J. *Tabulky a schémata z obecné části trestního práva hmotného*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 120 s. ISBN 978-80-7400-263-2

SOLNAŘ, V. a kol. *Systém českého trestního práva*. Praha: Novatrix, s.r.o., 2009, 786 s. ISBN 978-80-254-4033-9

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 8. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 1052 s. ISBN 978-80-7552-358-7

WINTER, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, 296 s. ISBN 978-80-87284-75-9

3. Články v periodiku

FABŠÍKOVÁ, T. Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí. *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 2017, č. 45, s. 15-35. ISSN 1213-5542

CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 324-329. ISSN 1210-6410

JELÍNKOVÁ, J. Komu uložit sankci za správní delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2009, č. 4, s. 15-17. ISSN 1210-258X

KMEC, Jiří. K nepřímému pachatelství a některým souvisejícím otázkám trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. Praha: Orac, 2003, č. 10, s. 20-24. ISSN 1211-2860

KMEC, J. K nepřímému pachatelství a některým souvisejícím otázkám trestní odpovědnosti. *Trestní právo*. Praha: Orac, 2003, č. 12, s. 19–22. ISSN 1211-2860

KLAPAL, V. Vybrané problematiky nové právní úpravy přestupkového práva. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck 2018, č. 7-8, s. 157-166. ISSN 1213-5313

KVIETIKOVÁ, E. Odpovědnost za přestupky – otázky hmotného práva. *Ochrana přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2017, č. 3, s. 20-22. ISSN 1210-258X

LANGROVÁ, V. Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 2004, č. 2, s. 3-137. ISSN 1213-5542

MATES, P. Analogie ve správním právu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011, č. 6, s. 342-353. ISSN 0139-6005

MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2014, č. 1-2, s. 28-49. ISSN 0139-6005

MATES, P. Nad některými otázkami odpovědnosti právnických osob v zákoně o odpovědnosti za přestupky. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2018, č. 2, s. 27-29. ISSN 1213-5313

PETRMICHL, V. K přestupkové odpovědnosti podnikajících fyzických osob. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2018, č. 17, s. 584-590. ISSN 1210-6410

PEŘINOVÁ, E. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. *Správní právo*. 2011, č. 4, s. 209-214. ISSN 0139-6005

POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2014, č. 1-2, s. 118-142. ISSN 0139-6005

PRÁŠKOVÁ, H. Jednání za právnickou osobu ve správním řízení. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2017, č. 22, s. 137-154. ISSN 1210-6410

ŘÍHA, M. K výkladu pojmu „společného jednání“ spolupachatelů trestného činu. *Trestněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2009, č. 5, s. 136-143. ISSN 1213-5313

VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, č. 7-8, s. 411-446. ISSN 0139-6005

4. Příspěvky ve sbornících

DOUBKOVÁ, V. Nepřímý pachatel přestupku. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 42-50 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>

GONSIOROVÁ, B. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 80-91 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>

HUMLÍČKOVÁ, P. Fyzická osoba jako pachatel v nové právní úpravě. In *Dny práva 2012 - Days of law 2012: část IV. Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 899-908 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/sbornik.html

VETEŠNÍK, P. Specifické odchylky v odpovědnosti za přestupky. In *Dny práva 2017 - Days of law 2017: část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 273-292 [cit. 2020-02-04]. Dostupné z: <http://law.muni.cz/dokumenty/44680>.

PELC, V. Účastenství. In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 139-151. ISSN 978-80-7502-354-4

PRÁŠKOVÁ, H. Trestní zákoník – inspirace pro nový přestupkový zákon? In JELÍNEK, J. a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 139-151. ISSN 978-80-7502-354-4

ŘÍHA, J. Nová úprava forem trestné činnosti. In JELÍNEK, J. a kol. *O novém trestním zákoníku: sborník z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. Praha: Leges, 2009, s. 44-49. ISSN 978-80-87212-21-9

5. Akademické práce

PELC, V. *Účastenství v trestním právu*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014

ŘÍHA, J. *Účastenství v trestním právu*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006

6. Soudní rozhodnutí

Ústavní soud ČR

Nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/2011

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16

Nejvyšší správní soud ČR

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2015, čj. 1 As 236/2014-22

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2009, čj. 8 As 7/2008-116

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 9 As 26/2008-73
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2016, čj. 4 As 117/2016-26
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2019, čj. 7 As 372/2018-40
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2016, čj. 6 As 73/2016-40
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.07.2014, čj. 4 As 77/2014-33
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 9 As 165/2017-45

Nejvyšší soud ČR

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2002, sp. zn. 4 Tz 37/2002
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2017, sp. zn. 8 Tdo 420/2017

Rozhodnutí nižších soudů

rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2.3.2016, čj. 51 A 13/2014-34
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.2.2018, čj. 8 A 4/2015-33
rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5.12.2018, čj. 13 A 46/2018-34

7. Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná jako sdělení federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

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

Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví

Zákon č. 412/2005, o ochraně utajovaných informací a bezpečnosti způsobilosti

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 167/1998 Sb. o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

Zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

8. Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Dostupné online na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0#prilohy>.

Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8ZUC5Q11>.

Závěr č. 163 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 21. 9. 2018. Dostupné online na: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Název práce

Odpovědnost fyzických osob za přestupky

Abstrakt

Tématem předkládané diplomové práce je odpovědnost fyzických osob za přestupky jakožto jeden z tradičních předmětů správního práva trestního. Vzhledem k tomu, že přestupková odpovědnost fyzických osob vychází i po přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ze stejné koncepce jako předchozí právní úprava, vybrala si autorka této práce ke zkoumání a zpracování pouze některé dříve neznámé instituty a problémy, které s nimi souvisejí. Konkrétně se zaměřila na analýzu stávající právní úpravy spolupachatelství, nepřímého pachatelství a účastenství, a především pak na rozdíly oproti jejich úpravě v trestním právu hmotném. Aby však pojednání o příslušných institutech získalo podobu komplexnějšího celku, rozhodla se autorka tento právní rozbor zasadit do kontextu obecnější problematiky – postavení fyzické osoby jako pachatele přestupku.

Struktura předmětné práce se opírá o tři základní kapitoly. První kapitola se zabývá samotným základem této právní odpovědnosti, tedy pojmem přestupku a stručnou charakteristikou jeho pojmových znaků. Druhá kapitola se již soustředí na samotný předmět této práce, a to na řešení otázky, za jakých okolností se fyzická osoba může stát pachatelem přestupku. Nejprve je rozebrána zákonná definice pachatelství fyzických osob a jeho možná klasifikace, přičemž se na tomto místě řeší zejména pachatelství přímé a otázky spjaté se zvláštním subjektem přestupku. Po úvodní pasáži následují tři podkapitoly, kdy se první věnuje obecným požadavkům kladeným na pachatele, tj. otázce deliktní způsobilosti, druhá je zasvěcena zavinění jako jednomu ze specifických rysů odpovědnosti fyzických osob a třetí upozorňuje na dvojkolejný systém uplatňovaný pro postih fyzických osob v oblasti přestupkového práva. Závěrečná kapitola se detailněji zaměřuje na současnou právní úpravu spolupachatelství, nepřímého pachatelství a účastenství a rovněž poukazuje na její sporná místa či nedostatky.

Závěrem autorka shrnuje nejproblematičtější body analyzované právní úpravy a přichází s návrhy na provedení některých legislativních změn, které by podle jejího názoru mohly přispět k jejich řešení.

Klíčová slova – fyzická osoba, odpovědnost za přestupky, pachatel

Název práce v anglickém jazyce

Liability of natural persons for administrative delicts

Abstract

The topic of the submitted diploma thesis is the liability of natural persons for administrative delicts as one of the traditional subjects of administrative criminal law. Given that liability of natural persons for administrative delicts is based on the same concept as the previous legislation, even after the adoption of Act No. 250/2016 Coll., On Liability for Administrative Delicts and Proceedings, the author of this work chose only some previously unknown institutes and the problems associated with them. Specifically, the author focused on the analysis of the current legal regulation of complicity, indirect perpetration and participation, and especially on the differences compared to their regulation in substantive criminal law. However, in order to give the treatise on the relevant institutes the form of a more complex whole, the author decided to place this legal analysis in the context of a more general issue - the position of a natural person as the perpetrator of an administrative delict.

The structure of the thesis is based in three basic chapters. The first chapter deals with the very basis of this legal responsibility, i.e., the concept of an administrative delict and a brief description of its conceptual features. The second chapter focuses on the very subject of this work, namely on addressing the question of under which circumstances a natural person may become the perpetrator of an administrative delict. First, the legal definition of the perpetration of natural persons and its possible classification is discussed, while at this point the direct perpetration and issues related to a special subject of the offense are addressed. The introductory passage is followed by three subchapters, the first dealing with the general requirements imposed on offenders, i.e., the issue of liability in tort, the second is devoted to *culpability* as one of the specific features of liability of natural persons and the third draws attention to the double-track system applied to punish natural persons in tort law. The final chapter focuses on the current legislation on complicity in more detail, indirect perpetration and participation, and also points out its controversial areas or shortcomings.

In the conclusion of the work, the author summarizes the most problematic points of the analyzed legislation and comes up with proposals for the implementation of some legislative changes, which in her opinion could contribute to their resolution.

Key words – natural person, liability for administrative delicts, perpetrator