

## § 9

**Hromadný přestupek**

**Hromadný přestupek je takový přestupek, u kterého zákon vyžaduje pro vznik odpovědnosti za přestupek více útoků spojených společným záměrem.**

**Důvodová zpráva:**

*Hromadný přestupek je takový přestupek, u kterého se k naplnění skutkové podstaty vyžaduje více dílčích útoků, přičemž pouhý jeden útok by k naplnění skutkové podstaty nepostačil (např. podle § 119 odst. 1 písm. a) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že uskutečňuje zlomyslná volání).*

**Nahrazující ustanovení:**

žádná nejsou

**Komentář:**

Posledním přestupkem, k jehož spáchání se vyžaduje určitá doba, je přestupek hromadný. Ani v tomto případě neexistuje legální definice v trestním zákoníku. Dle zákonné definice uvedené v § 9 tohoto zákona se vychází z nauky trestního práva a jedná se o přestupky:

- a) jejichž jednání spočívá ve více dílčích útocích vedených jednotným záměrem,
- b) a tato mnohost útoků je znakem skutkové podstaty přestupku.

V případě jednotlivých útoků není skutková podstata naplněna a nejde o přestupek. Mnohost útoků je u hromadných přestupků podmínkou odpovědnosti za přestupek a znakem skutkové podstaty. Na rozdíl od pokračování v přestupku se hromadné přestupky vyskytují spíše ojediněle a mohou naplňovat různé skutkové podstaty přestupků. Příkladem mohou být přestupky, kde se jednání opakuje (provádí stavbu bez ohlášení, provádí pyrotechnický průzkum, vyrábí a zpracovává výbušniny).<sup>21</sup>

Stejně jako u předchozích přestupků se z hlediska hmotného práva jedná o jeden skutek a jeden přestupek. Dílčí útoky hromadného přestupku mohou být na rozdíl od pokračování samy o sobě subsumovány pod různé skutkové podstaty. Při popisu protiprávního jednání se zpravidla používá nedokonavý

<sup>21</sup> Srov. Prášková, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 221.

slovesný vid, např. vyrábí, zpracovává, opatřuje apod., kdy jedno vyrobení výrobků by nebylo přestupkem.

Příkladem hromadného přestupku by mohla být situace podle § 59e zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, kde se uvádí „opakovaně dítě neseznámí s jeho právy a povinnostmi“ nebo „opakovaně nedá soudu podnět ke zrušení umístění dítěte v zařízení“.

Za hromadný přestupek lze považovat jednání osoby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informačních společností a o změnách některých zákonů, která hromadně nebo opakovaně šíří elektronickými prostředky obchodní sdělení.

### ***Související právní předpisy:***

§ 2 odst. 4, § 10, § 31 odst. 2, § 37 písm. i), § 38 písm. g) ZOPŘ

### ***Související judikatura:***

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007** – Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.

## **§ 10**

### **Opomenutí**

**Jednáním se pro účely tohoto zákona rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen.**

### ***Důvodová zpráva:***

*Přestupek je spáchán jednáním, které může mít charakter konání (aktivní jednání), nebo opomenutí (pasivní jednání). Jednání je projev vůle ve vnějším světě. Jednání zahrnuje vůli a její projev navenek, tedy složku psychologickou i fyzickou. Vůle (vnitřní složka jednání) řídí pohyb nebo zdržení se pohybem – konání nebo opomenutí. V jednání se spojuje vnitřní složka (vůle) se složkou vnější (projev vůle) – jednota psychické a fyzické stránky. Obě složky jsou obligatorní, jinými slovy, pokud jedna ze složek chybí, nemůže jít o jednání.*

*Ustanovení výslovně stanoví, za jakých podmínek lze opomenutí postavit na roveň konání. Jedná se o řešení problematiky tzv. nepravých omisivních deliktů. Tyto delikty lze totiž*

spáchat jak konáním (komisivně), tak opomenutím (omisivně), neboť znakem skutkové podstaty je vedle jednání též účinek (změna na hmotném předmětu útoku). Některé přestupky naproti tomu lze podle znění objektivní stránky spáchat pouze konáním, jiné pouze opomenutím – např. neuvedení údajů v žádosti lze spáchat pouze opomenutím. Na ty se pak úprava v tomto ustanovení vztahovat nebude.

Důvodem pro zakotvení této úpravy je, že ne každé opomenutí bude dostatečně závažné, aby mohlo být postaveno naroveň konání a založit odpovědnost za přestupek, který má charakter nepravého omisivního deliktu. Proto se stanoví, že opomenutí bude postaveno naroveň jednání pouze tehdy, byla-li osoba ke konání (které opomenula) podle okolností a svých poměrů povinna, přičemž se v ustanovení zmiňují nejčastější důvody zakládající takovou povinnost (právní předpis, úřední rozhodnutí, předcházející ohrožující jednání atd.). Úprava vychází z § 112 trestního zákoníku. Oproti trestnímu zákoníku byla pro účely tohoto zákona z definice opomenutí vypuštěna smlouva jako zdroj zvláštní povinnosti konat, aby se předešlo možným výkladovým problémům ohledně možného postihu neplnění soukromoprávních smluv jako přestupku.

Předpokladem pro uplatnění této úpravy tedy je, aby pachatel porušil zvláštní povinnost konat. Společnost totiž s konáním této osoby předem počítá a spoléhá na ni. Zvláštní povinnost konat je však třeba odlišovat od obecné povinnosti, neboť porušení obecné povinnosti konat nezakládá odpovědnost za následek tím způsobený. V takových případech by osoba odpovídala pouze za porušení příslušné obecné povinnosti.

### **Nahrazovaná ustanovení:**

§ 4 odst. 3 zákona o přestupcích

### **Komentář:**

Základními obligatorními znaky skutkové podstaty přestupku, které charakterizují objektivní stránku přestupku, jsou jednání, následek a příčinný vztah mezi jednáním a následkem. Těmito znaky se jednotlivé přestupky od sebe odlišují. Fakultativním znakem některých skutkových podstat přestupků může být místo a čas jednání, způsob jednání nebo účinek. Jednáním ve smyslu správního práva trestního je projev vůle ve vnějším světě. Jednáním je nejen konání (aktivní jednání), ale i opomenutí (pasivní jednání). V jednání se spojuje vnitřní složka (vůle) se složkou vnější (projev vůle). Obě složky musí být dány kumulativně.

Přestupek může být spáchán jednáním (přestupky komisivní, které lze spáchat pouze konáním), nebo opomenutím (pravé omisivní). Některé přestupky mohou být spáchány konáním i opomenutím (nepravé omisivní přestupky). Opomenutí může být úmyslné i nedbalostní. U přestupků, které jsou spáchány opomenutím, je znakem skutkové podstaty vedle jednání též účinek (změna hmotného předmětu útoku). Pro omisivní pravé přestupky je charakteristické, že opomenutí je výlučným znakem jejich objektivní stránky.

Ustanovení § 10 ZOPŘ výslovně stanoví, za jakých podmínek může opomenutí určitého konání být chápáno jako pasivní jednání způsobující odpovědnost za spáchání přestupku a tím odpovědnost za přestupek. Jedná se o tzv. pravý omisivní přestupek. Nikoliv každé opomenutí způsobuje odpovědnost za přestupek a nikoliv každé opomenutí má stejnou závažnost jako konání. ZOPŘ určuje, za jakých podmínek se jednáním rozumí i opomenutí určitého konání. Příslušné ustanovení určuje, za jakých podmínek je opomenutí postaveno naroveně aktivnímu konání. Musí se jednat o opomenutí zvláštní povinnosti, která vyplývá z konkrétního postavení pachatele přestupku. Předpokladem odpovědnosti za přestupek spáchaný opomenutím je to, že pachatel přestupku měl vůbec možnost konat to, co bylo jeho povinností. Povinnost přitom může vyplývat ze zákona, ale i z individuálního správního aktu vydaného na základě zákona, ale i z dalších okolností.

Jednáním se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel přestupku podle okolností a svých osobních poměrů povinen. ZOPŘ v § 10 uvádí, z jakých skutečností vznikne povinnost konat. Správní orgán musí tyto skutečnosti posuzovat podle okolností každého konkrétního případu. Jedná se o opomenutí zvláštních povinností, které vyplývají z konkrétního postavení pachatele přestupku. Předpokladem je to, že pachatel porušil zvláštní povinnost konat, kterou měl v době činu.

Zvláštní povinnost konat, jejíž opomenutí zakládá odpovědnost za následek, může vyplývat z následujících skutečností:

- z jiného zvláštního právního předpisu,
- z úředního rozhodnutí,
- z dobrovolného převzetí povinnosti konat (*tzv. případy garance*),
- z předchozího ohrožujícího jednání (*tzv. případy ingerence*), anebo
- z jiného důvodu, pro který byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinen jednat.

Zvláštní povinnost, kterou pachatel opomenul, vyplývá z jiného právního předpisu, vydaném na základě zákona, který bude zpravidla předpisem v oblasti správního práva. Zvláštní povinnost konat vyplývající ze zákona mají např. lékaři a ostatní pracovníci ve zdravotnictví. Jiným příkladem povinnosti stanovené zákonem je povinnost policisty ve službě nebo zaměstnance policie v pracovní době v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie, provést úkon v rámci své pravomoci nebo přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranil. Policista má tuto povinnost i v době mimo službu, je-li bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo svoboda osob anebo majetek nebo došlo-li k útoku na tyto hodnoty.

Povinnost může vyplývat i z úředního rozhodnutí vydaného na základě zákona, např. povinnost opatrovníka ustanoveného soudem nezletilci, nebo povinnost vyplývající z rozkazu či příkazu, u osob které jsou příslušníky bezpečnostních sborů, která je konkretizací povinnosti plynoucí ze zákona. Úřední rozhodnutí správního orgánu může stanovit příslušné osobě konkrétní právní povinnosti, které musí osoba dodržovat.

Dobrovolné převzetí povinnosti by mohlo vzniknout v případě, že někdo převezme odpovědnost za dítě přesto, že není jeho rodičem. Dojde-li k převzetí povinnosti konat, je vždy nezbytné posoudit konkrétní situaci, aby bylo možné určit obsah a rozsah povinnosti garanta.

Předchozí protiprávní jednání zakládá pro pachatele povinnost něco konat, odstranit vzniklé nebezpečí, které sám způsobil. Do této poslední skupiny patří případy, kdy předchozí nebezpečné jednání, které nemusí mít znaky přestupku, zakládá pro pachatele povinnost něco konat, povinnost přičinit se o odstranění nebezpečí vzniku odpovědnosti správněprávních relevantních následků, tedy povinnost odvrátit nebezpečí, které pachatel sám svým jednáním vyvolal. Stačí, když pachatel v případě, že nebezpečná situace byla způsobena více příčinami, vyvolal jen některou z nich. Předchozí nebezpečné jednání, které vede ke vzniku odpovědnosti, může být úmyslné i nedbalostní. Nekoná-li pachatel, je odpovědný za nepravý omisivní delikt. Příkladem může být činnost zaměstnance stavební firmy, který provádí stavbu v souladu s pracovním postupem a dodržuje stavební harmonogram, přesto dojde nešťastnou náhodou k pádu stavebního materiálu z lešení a spolupracovníkovi pod lešením způsobí zranění, v jehož důsledku si poškozený není sám schopen přivolat nebo vyhledat lékařskou pomoc.

Otázka omisivního jednání bude složitá v případě, kdy se musí posuzovat okolnosti a poměry pachatele, které mohou být důvodem vzniku odpovědnosti za spáchaný přestupek. Z uvedeného vyplývá, že musí být současně splněny všechny znaky zde uvedené. V některých případech lze skutkovou podstatu přestupku naplnit jak konáním, tak i opomenutím určité povinnosti. U přestupků, kde forma jednání není konkretizována a které jsou charakterizovány pouze určitým následkem [např. přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství nebo přestupky na úseku sociálních věcí se uplatní zásada zde stanovená a mohou být spáchány opomenutím, jsou-li splněny i další podmínky v zákoně uvedené.

**Související právní předpisy:**

§ 5 až § 9 ZOPŘ

§ 112 tr. zákoníku

**Související judikatura:**

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 1 A 15/2007-141** – Ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb., účinnost od 17. 8. 2008). Ve slovech „svojí činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí.

Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen (konání či opomenutí, ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2004, č. j. 6 A 109/2005** – Je věcí provozovatele, aby učinil opatření vhodným způsobem a v takové míře, aby mu umožňovala bezvýjimečně plnit jeho právní povinnosti a aby nedostatky v disciplíně a plnění pracovních povinností jeho zaměstnanců v konečném důsledku nepoškozovaly zákonem chráněné zájmy. Ostatně, objektivní delikt ní odpovědnost bez možnosti liberace má působit nejen v rovině individuální, ale také jako generální prevence. Jak správně konstatoval již krajský soud v napadeném rozsudku, tímto způsobem má být mj. účinně předcházeno tomu, aby provozovatelé ponechávali odpovědnost výhradně na svých zaměstnancích. Není tedy důvodu, aby stěžovateli nemohlo být přičítáno jednání jeho zaměstnankyně; takový postup je naopak zcela v souladu se zněním, jakož i smyslem a účelem aplikovaných ustanovení loterijního zákona. Nejvyšší správní soud tak dává za pravdu krajskému soudu, podle něhož se stěžovatel zodpovědnosti nemůže vyvázat tím, že poukáže na množství opatření, která činí za účelem zabránění účasti mladistvých na kursovních sázkách. Otázky míry zavinění provozovatele, okolností, za nichž ke spáchání správního deliktu došlo, či učinění veškerých možných opatření k zabránění spáchání správního deliktu jsou pro posouzení odpovědnosti za daný správní delikt irelevantní; mohou být zohledněny toliko v úvaze správního orgánu o výši uložené pokuty.

## § 11

### Spolupachatel

**(1) Byl-li přestupek nebo jeho pokus spáchán úmyslným společným jednáním dvou nebo více fyzických osob, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.**

**(2) Byl-li přestupek spáchán společným jednáním dvou nebo více osob, z nichž alespoň jedna je právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama.**

**Důvodová zpráva:**

Výslovně se upravuje institut spolupachatelství, neboť obecně platí, že přešupek spáchaný v součinnosti s další osobou nebo dalšími osobami je pro společnost nebezpečnější (škodlivější) než jinak stejný přešupek spáchaný jediným pachatelem. Ke spolupachatelství dvou a více fyzických osob se vyžaduje úmyslné společné jednání pachatelů, které naplní skutkovou podstatu téhož přešupku. Ve slovech „úmyslné společné jednání“ je vyjádřen úmysl spolupachatelů spáchat přešupek společně. Úmysl proto musí zahrnovat také spáchaní přešupku společným jednáním. Spolupachatelé musí jednat společně, je třeba, aby si byli alespoň vědomi možnosti, že jednání ostatních spolupachatelů směřuje ve spojení s jejich vlastním jednáním ke spáchaní přešupku, a byli s tím pro ten případ srozuměni (nepřímý úmysl). Nebezpečnost spolupachatelství tkví v tom, že spolupachatelé jsou vědomím společné činnosti navzájem posilováni; pokud mají jen někteří z pachatelů úmysl spáchat společným jednáním přešupek, posuzují se pouze tito jako spolupachatelé. Byl-li přešupek spáchan ve spolupachatelství, odpovídá každý ze spolupachatelů jako by přešupek spáchal sám. Proto na každého spolupachatele dopadá celý rozsah spáchaného přešupku, pokud byl spáchan společným jednáním a pokryt společným úmyslem. Míru, v jaké se spolupachatelé podíleli na spáchaní přešupku, lze zohlednit při určování druhu a výměry správního trestu.

Dále je upraveno spolupachatelství dvou nebo více osob, z nichž alespoň jedna je osoba právnická nebo podnikající fyzická osoba. Vzhledem k tomu, že u právnické a podnikající fyzické osoby se odpovědnost za přešupek posuzuje bez ohledu na zavinění, nebude se úmysl zkoumat ani v případě spolupachatelství těchto osob. To, že přešupek byl spáchan společným jednáním, resp. se společným cílem vedoucím ke spáchaní přešupku společným jednáním, se tak bude v případě právnických a podnikajících fyzických osob dokazovat jen nepřímo z okolností objektivní povahy.

**Nahrazovaná ustanovení:**

Žádná nejsou

**Komentář:****K odst. 1:**

Přešupek nebo pokus přešupku může být spáchan bezprostředně jednou fyzickou osobou, nebo se na jeho spáchaní podílejí i další fyzické osoby. Současná právní úprava nového ZOPŘ upravuje obdobně jako trestní zákoník účastenství na přešupek – v širším slova smyslu. V trestním právu se účastenstvím rozumí úmyslná forma účasti na trestném činu, která je namířena proti témuž konkrétnímu zájmu chráněnému trestním zákonem a rozlišuje účastenství v užším smyslu (organizátorství, návod a pomoc) a účastenství v širším smyslu (kam se řadí i spolupachatelství). ZOPŘ vymezuje u fyzické osoby – pachatele účastenství v užším slova smyslu (viz komentář dále) a v § 11 odst. 1 vymezuje účastenství v širším smyslu a pro spolupachatelství stanoví následující znaky u fyzických osob:

- a) spáchání přestupku (nebo pokusu přestupku) společným jednáním dvou nebo více fyzických osob (objektivní stránka),
- b) úmysl k tomu směřující (subjektivní stránka).

Přestupek spáchaný v součinnosti s další fyzickou osobou nebo dalšími fyzickými osobami je pro společnost škodlivější než přestupek spáchaný jednou osobou. Ke spolupachatelství dvou a více fyzických osob se vyžaduje úmyslné společné jednání pachatelů, které naplní skutkovou podstatu téhož přestupku. Úmyslné společné jednání vyjadřuje úmysl několika pachatelů spáchat přestupek společně. Úmysl proto musí zahrnovat také spáchání přestupku společným jednáním. Spolupachatelé musí jednat společně, musí si být alespoň vědomi možnosti, že jednání ostatních spolupachatelů směřuje ve spojení s jejich jednáním ke spáchání přestupku nebo pokusu přestupku. Pro tento případ s tím byli spolupachatelé srozuměni (nepřímý úmysl).

Trestněprávní nauka i judikatura považuje za společné jednání situace,<sup>22</sup> které lze využít i v přestupkovém právu. Při spolupachatelství dvou nebo více fyzických osob se jedná o tzv. účastenství v širším smyslu, kdy může dojít k několika situacím:

- v jednom případě každý ze spolupachatelů může uskutečnit svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty přestupku,
- ve druhém případě se může jednat o přestupky, které mají dvě jednání. Jeden spolupachatel vykoná jedno jednání, druhý doplní zbývající jednání a skutková podstata přestupku je naplněna až spojením dvou jednání požadovaných příslušnou skutkovou podstatou,
- třetí případ může nastat, kdy spolupachatelé vykonávají určitou činnost, která teprve jako celek tvoří jednání požadované příslušnou skutkovou podstatou přestupku. Každý ze spolupachatelů vykoná část jednání popsaného ve skutkové podstatě a teprve ve svém souhrnu bude naplněna skutková podstata přestupku.

Z hlediska odpovědnosti za přestupek každý ze spolupachatelů odpovídá za přestupek nebo pokus, jako kdyby jednal sám. Míru, jakou se spolupachatelé podíleli na spáchání přestupku nebo pokusu, lze zohlednit při určování druhu a výměry správního trestu. Předpokladem je, že pokus přestupku je trestný stejně jako dokonáný přestupek.

---

<sup>22</sup> Prášková, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 329 a násl.

Pokud by došlo ke spáchání přestupku společným jednáním s osobou nepřičetnou nebo s osobou, která není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku, nejedná se o spolupachatelství, ale o spáchání přestupku jediným pachatelem.

V praxi pak může vzniknout i situace, že přestupek uskutečňuje jedna osoba a jiná fyzická osoba se ho posléze účastní. Formy účastenství v užším slova smyslu upravuje § 13 odst. 4 ZOPŘ u fyzické osoby (viz komentář dále). Podle trestního zákoníku může mít pachatel spolupachatele nebo účastníky, příp. může být trestný jako tzv. nepřímý pachatel.

Spolupachatelství má význam pro naplnění skutkové podstaty přestupku se zvláštním subjektem [§ 12 písm. b) ZOPŘ], pro určení druhu a výměry správního trestu [§ 37 písm. e) ZOPŘ] a pro vedení společného řízení (§ 88 odst. 2 ZOPŘ).

### ***K odst. 2:***

Institut spolupachatelství je v ZOPŘ upraven i ve vztahu k právníckým a podnikajícím fyzickým osobám, u kterých se nevyžaduje zavinění. V praxi by se mohlo jednat o společné záměrné jednání těchto osob. Přestupek může být spáchán společným jednáním několika právníckých osob nebo podnikajících fyzických osob. ZOPŘ v těchto případech zavinění nevyžaduje, postačí prokázat, že se jednalo o společné jednání.

Prokázat společné jednání musí správní orgán v rámci přestupkového řízení na základě všech okolností případu. V praxi může toto ustanovení způsobit správním orgánům určité problémy, neboť není zcela přesné a jeho interpretace může být rozdílná. Další otázky může vyvolávat situace, kdy přestupek bude spáchán právníckou a fyzickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou a fyzickou osobou. U spolupachatelství dvou nebo více osob, z nichž alespoň jedna je osoba právnícká nebo podnikající fyzická osoba, každá osoba odpovídá, jako by přestupek spáchala sama. U jmenovaných osob se nevyžaduje zavinění, ale znakem je společný záměr, který se bude prokazovat z objektivních okolností spáchaného přestupku. Dojde-li ke spolupachatelství mezi fyzickou osobou a právníckou osobou nebo podnikající fyzickou osobou, je nezbytné posuzovat jednání právnícké a podnikající fyzické osoby odpovídajících objektivně prostřednictvím osob jednajících za takovéto osoby.

ZOPŘ ani důvodová zpráva k zákonu se otázce, kdy byl přestupek spáchán společným jednáním právnícké a fyzické osoby nebo fyzické osoby a podnikající fyzické osoby, výslovně nevěnuje. Nicméně z dikce zákona lze k tomuto závěru dospět. S ohledem na to pak odpovědnost fyzické osoby se v těchto případech posuzuje s ohledem na zavinění a právnícké nebo podnikající fyzické

osoby podle objektivní odpovědnosti. Osoba, jejíž jednání se přičítá právnické nebo podnikající fyzické osobě ve smyslu § 21 a § 23 ZOPŘ, si musí být vědoma toho, že se jedná o společné jednání. Zprostit odpovědnosti by se mohla právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba za použití liberačního důvodu (viz komentář dále). Bylo by pak nutné fyzické osobě úmysl spáchat přestupek společně s právnickou nebo podnikající fyzickou osobou prokázat.

### ***Související právní předpisy:***

§ 13, § 15, § 20, § 22 ZOPŘ

§ 23 tr. zákoníku

### ***Související judikatura:***

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. 5 To 310/2015** – Pro souběžné pachatelství je typická naprostá vzájemná nezávislost intencí a jednání pachatelů, které kromě víceméně náhodně shodného zaměření nic nespojuje, do posledního momentu dokonání i dokončení činu se obvykle neznají, nemají o jednání druhého pachatele žádné povědomí.

**Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2014, č. j. 67 Tmo 3/2014** – Pouhý fakt prokázané účasti na místě činu nepostačuje k naplnění všech zákonných znaků spolupachatelství k trestnému činu.

**Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 6 Tdo 867/2012** – O společné jednání jde tehdy, jestliže každý ze spolupachatelů naplnil svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty trestného činu nebo jestliže každý ze spolupachatelů svým jednáním uskutečnil jen některý ze znaků skutkové podstaty trestného činu, jež je naplněna souhrnem těchto jednání, anebo jestliže jednání každého ze spolupachatelů je aspoň článkem řetězu, přičemž jednotlivé činnosti články řetězu směřují k přímému vykonání trestného činu a jen ve svém celku tvoří jeho skutkovou podstatu a působí současně (viz č. 36/1973 a č. 15/1967 Sb. rozh. tr.). K naplnění pojmu spolupachatelství podle § 9 odst. 2 tr. zák. není třeba, aby se všichni spolupachatelé zúčastnili na trestné činnosti stejnou měrou. Společný úmysl, který se ve spolupachatelství vyžaduje, zahrnuje jak společné jednání spolupachatelů, tak sledování společného cíle (porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem) Při souběžném pachatelství pachatelé souběžně útočí proti témuž předmětu útoku, ale každý z nich sleduje jiný záměr (viz č. 57/1970 Sb. rozh. tr.).

**Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 332/96** – Pokutu pro nesplnění povinnosti dle § 94 odst. 1 stavebního zákona lze uložit pouze vlastníkově stavby. Nabyvatel takové nemovitosti sice vstupuje do všech práv a povinností původního vlastníka týkajících se dotčené nemovitosti za období do doručení návrhu na vklad do katastru nemovitostí do rozhodnutí o něm, nevstupuje však do práv a povinností původního vlastníka za období před podáním návrhu na vklad, neboť není právním nástupcem prodávajícího.

## § 12

## Zvláštní subjekt přestupku

Jestliže ke spáchání přestupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, může být

- a) pachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má,
- b) spolupachatelem ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má, a stanoví-li tak zákon také ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá, pokud má požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení alespoň jeden ze spolupachatelů.

**Důvodová zpráva:**

Ustanovení o zvláštním subjektu (k tomu srov. § 114 odst. 1 trestního zákoníku) upravuje institut, který se sice již v současnosti na základě reformy správního trestání uplatňuje v jiných zákonech při tvorbě skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů, nicméně pro zajištění komplexnosti navrhované úpravy se považuje za vhodné tento institut upravit výslovně. I z toho důvodu, že zákon nově upravuje některé instituty, které by mohly ve vztahu ke speciálnímu subjektu vyvolávat výkladové problémy (zejm. instituty spolupachatelství, organizátorství, návodu a pomoci). Ustanovení s omezeným okruhem pachatelů jsou přitom v poměru speciality ve vztahu k obecnému přestupku, u něhož okruh pachatelů omezen není.

Je-li v návěti skutkové podstaty přestupku označen zvláštní subjekt jako pachatel přestupku, pak se přestupku nemůže dopustit obecný subjekt (jakákoli fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba). Například zákon stanoví, že pachatelem přestupku může být pouze provozovatel obecně prospěšného zařízení, pak pachatelem nebo spolupachatelem může být pouze tento subjekt. Zákon však podle navrhovaného ustanovení může dále stanovit, že spolupachatelem může být též jakákoli osoba (obecný subjekt) od provozovatele obecně prospěšného zařízení odlišná, pokud je alespoň jeden ze spolupachatelů (v době spáchání přestupku) tímto provozovatelem. Tím se zakládá odpovědnost za přestupek též u osoby odlišné od zvláštního subjektu přestupku, která společným jednáním s další osobou – zvláštním subjektem přestupku – naplnila znaky skutkové podstaty téhož přestupku. Přestupek spáchaný v součinnosti s další osobou nebo dalšími osobami je pro společnost škodlivější než jinak stejný přestupek spáchaný jediným pachatelem, a proto je z hlediska preventivně-represivní funkce správního trestání vhodné umožnit věcným gestorům jednotlivých zákonů potrestat též osobu – spolupachatele, která není zvláštním subjektem, a která by jinak odpovědná za přestupek nebyla. Mělo by se jednat zejména o případy závažnějšího ohrožení nebo porušení zákonem chráněného zájmu jakým je ochrana společnosti před závažnými haváriemi, zdraví škodlivými potravinářskými, zemědělskými nebo farmaceutickými výrobky, jedy, prekursory drog, omamnými a psychotropními látkami, výbušninami, látkami znečišťujícími vzduch nebo zdroje pitné vody, apod. Úprava vychází z přesvědčení, že je především záležitostí gestorů jednotlivých zákonů, jakým způsobem skutkové podstaty formulují a které subjekty chtějí trestat.

**Nahrazovaná ustanovení:**

žádná nejsou

**Komentář:**

**K písm. a):**

Subjektem přestupku může být jakákoliv fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba odpovědná za přestupek, ale typové znaky některých přestupků uvedených ve zvláštních zákonech omezují okruh pachatelů stanovením jejich zvláštní vlastnosti, způsobilosti nebo postavení (*tzv. speciální subjekt*). Může se jednat o úřední osobu vykonávající určitý druh činnosti, podnikatele vykonávajícího určitý druh podnikatelské činnosti nebo další osoby, pro které vyplývají ze zákonů zvláštní povinnosti. Přestupku se pak může dopustit pouze osoba, která zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení má.

Pachatel přestupku – podnikající fyzická osoba – je ve zvláštních zákonech vymezen buď obecně (podnikající osoba) nebo je určen jako speciální subjekt, jako podnikatel určitého druhu samostatné výdělečné činnosti (dopravce, provozovatel zoologické zahrady, provozovatel zdravotnického zařízení, výrobce léčiv, zprostředkovatel, ubytovatel, výrobce, apod.). Může se jednat o podnikající fyzickou nebo právnickou osobu.

V případě, že protiprávní činností podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba poruší speciální povinnosti spojené s provozováním podnikatelské činnosti určitého druhu, dopouští se přestupku. Pachatelem ani spolupachatelem přestupku pak nemůže být osoba, která tyto povinnosti nemá a nemůže je ani porušit.

Pokud jde o přestupek právnické nebo podnikající fyzické osoby, zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení se vyžaduje pouze u právnické nebo podnikající fyzické osoby, nikoliv u osoby, jejíž jednání je přičitatelné právnické nebo podnikající fyzické osobě (§ 20 odst. 3 nebo § 23 odst. 1 ZOPŘ).

**K písm. b):**

ZOPŘ ovšem počítá i s další situací, která může být ve zvláštních zákonech upravena. Ve zvláštních zákonech jsou upraveny obecně povinnosti, které nejsou vázány na určitou osobu podnikatele.

Dojde-li k protiprávní činnosti, která byla uskutečněna několika osobami, může zvláštní zákon stanovit, že spolupachatelem může být i osoba, která nemá požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení. ZOPŘ nestanoví tyto zásady obecně, ale ponechává tuto skutečnost na právní úpravě podle zvláštních zákonů.

**Související právní předpisy:**

§ 11, § 13 odst. 3, § 14, § 38 písm. e) ZOPŘ

§ 114 tr. zákoníku

## HLAVA II ODPOVĚDNOST FYZICKÉ OSOBY ZA PŘESTUPEK

### § 13

#### Fyzická osoba jako pachatel

(1) Fyzická osoba je pachatelem, jestliže svým zaviněným jednáním naplnila znaky přestupku nebo jeho pokusu, je-li trestný.

(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 osoby, která není za přestupek odpovědná.

(4) Stanoví-li tak zákon, je pachatelem rovněž 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 dokonáný přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný.

**Důvodová zpráva:**

*Návrh úpravy popisuje předpoklady, za kterých se může fyzická osoba stát pachatelem přestupku. Dále je upraven tzv. nepřímý pachatel přestupku po vzoru § 22 odst. 2 trestního zákoníku, kdy pachatel může k provedení činu užít jiné osoby (tzv. živý nástroj), která však nebude moci být odpovědná za přestupek pro nedostatek věku nebo pro nepřičetnost nebo proto, že jednala za okolnosti vylučující protiprávnost. Například otec pošle svého dvanáctiletého syna lovit ryby bez příslušného oprávnění. Otec bude v tomto případě nepřímým pachatelem a naplní skutkovou podstatu podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství). Jeho syn jako „živý nástroj“ nebude odpovědný za přestupek pro nedostatek věku. Nástrojem ke spáchání přestupku může být za stanovených podmínek nejen fyzická osoba, ale též právnická osoba, která není za přestupek sama odpovědná. Jde tu o odlišnou situaci než v případě, kdy fyzická osoba jedná za právnickou osobu a tímto jednáním naplní znaky skutkové podstaty přestupku právnické osoby. V takovém případě je za přestupek odpovědná právnická osoba. Fyzická osoba za ni jednající*

se považuje pro účely odpovědnosti právnické osoby za přestupek za osobu, jejíž jednání se právnické osobě přičítá, nelze ji však považovat za „živý nástroj“ ve smyslu nepřímého pachatelství. Nepřímé pachatelství totiž připadá v úvahu jen tehdy, když pachatel není za přestupek sám odpovědný.

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. Neodpovídají tedy obecně ve všech případech, ale pouze v případech, kde to vyžaduje povaha a závažnost konkrétního přestupku. K tomu je třeba poznamenat, že dnes není možné postihovat organizátorství, návod a pomoc. Obecné zakotvení trestnosti účastenství by tak bylo ve srovnání se současnou úpravou příliš přísné. Necháváme proto na předkladateli konkrétního zákona, aby se rozhodl, zda zakotví trestnost účastenství pro konkrétní přestupky. Specifikum právní úpravy v přestupkovém právu spočívá v tom, že delikty jsou formulovány zvlášť pro jednotlivé subjekty. Je proto odpovědností předkladatele každého zákona, aby si zvolil, jaké porušení právních povinností bude zakládat odpovědnost za přestupek obecně a porušení kterých povinností bude zakládat odpovědnost za přestupek pouze ve vztahu k určitým subjektům. Je-li ke spáchání přestupku vyžadována zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, pak se taková vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele vyžaduje též u organizátora, návodce a pomocníka, a rovněž u nepřímého pachatele.

### **Nahrazovaná ustanovení:**

Žádná nejsou

### **Komentář:**

#### **K odst. 1:**

Ustanovení upravuje odpovědnost fyzické osoby za přestupek nebo pokus přestupku, je-li trestný (v komentáři k tomuto ustanovení pojem odpovědnosti za přestupek zahrnuje i odpovědnost za pokus přestupku). Fyzická osoba je pachatelem přestupku, pokud dosáhla věku 15 let a je příčetná. Pachatelem přestupku může být pouze osoba deliktně způsobilá. Deliktní způsobilost je u fyzické osoby vázána na určitou rozumovou vyspělost.

Pachatelem přestupku nebo jeho pokusu je fyzická osoba, která svým zaviněným jednáním uskutečnila všechny znaky přestupku nebo jeho pokusu, který je trestný. Předpokladem odpovědnosti za pokus přestupku u fyzické osoby je to, že pokus přestupku je ve zvláštních zákonech trestný.

Subjektivní stránku přestupku nebo jeho pokusu u fyzické osoby představuje zavinění. Zavinění je vnitřní (psychický) vztah člověka k určitým skutečnostem,

kteře zakládají přestupek. Subjektivní stránka přestupku v podstatě charakterizuje psychiku pachatele. Přestupek může být fyzickou osobou spáchán úmyslně nebo z nedbalosti, přičemž zavinění je třeba odpovědnému subjektu vždy prokázat. U přestupků se vždy musí zkoumat subjektivní stránka u fyzické osoby, avšak postačí zavinění z nedbalosti, jestliže není v zákoně výslovně stanoveno, že k odpovědnosti je třeba úmyslného zavinění. Zavinění je předpokladem pro vyvození subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za spáchaný přestupek. Odpovědnost za přestupek má být vázána na naplnění skutkové podstaty přestupku. K otázce přičetnosti fyzické osoby viz komentář k § 19 ZOPŘ.<sup>23</sup>

K otázce zavinění fyzické osoby viz komentář k § 15 tohoto zákona. Otázka zavinění se např. neposuzuje u fyzické osoby podle § 125f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kdy provozovatel vozidla fyzická osoba odpovídá za přestupek spáchaný podle § 125f odst. 2 bez ohledu na zavinění (objektivní odpovědnost).

### **K odst. 2 a 3:**

ZOPŘ výslovně uvádí i institut tzv. *nepřímého pachatele*, který doposud v právní úpravě přestupků chyběl. Inspirací v tomto případě byla příslušná ustanovení trestního zákoníku. Pachatelem přestupku může být i fyzická osoba, která ke spáchaní přestupku použila i jinou fyzickou osobu, která sama nejedná nebo nejedná zaviněně. Fyzická osoba může ke spáchaní přestupku použít úmyslně osobu, která je nepřičetná (není schopna rozpoznat společenskou škodlivost svého jednání nebo není schopna své jednání ovládat (srov. komentář k § 19 tohoto zákona). Stejně tak je fyzická osoba odpovědná za přestupek, pokud k jeho spáchaní využila osobu, která není odpovědná pro nedostatek věku, nebo jednala za okolností vylučujících protiprávnost. Zákon výslovně uvádí nutnou obranu a krajní nouzi. Jinými okolnostmi vylučujícími protiprávnost, které zákon uvádí, je svolení poškozeného (§ 26 ZOPŘ), přípustné riziko (§ 27 ZOPŘ) a oprávněné použití zbraně (§ 28 ZOPŘ). Mohlo by se jednat o situaci, kdy fyzická osoba jinou fyzickou osobu donutí k jednání násilím nebo pohrůžkou násilí. Ze slovního vyjádření „užila“ lze předpokládat, že se jedná o úmysl nepřímého pachatele. U fyzické osoby se úmysl musí vztahovat i ke skutečnosti, že využívá ke spáchaní přestupku jinou fyzickou osobu nebo osobu právnickou. Institut nepřímého pachatelství nelze použít v případě, že se určitého přestupku může dopustit pouze určitá konkrétní osoba.

<sup>23</sup> Podmínky odpovědnosti za přestupek fyzické osoby se vztahují i na pokus přestupku.

Fyzická osoba může ke spáchání přestupku využít také právnickou osobu, která není odpovědná za přestupek. Fyzická osoba by si musela být vědoma toho, že konkrétní právnická osoba není odpovědná za přestupek, neboť nebyly splněny podmínky odpovědnosti stanovené v § 20 odst. 1 ZOPŘ nebo ve smyslu § 21 ZOPŘ se právnická osoba odpovědnosti zprostita nebo byly naplněny podmínky některé z okolností vylučujících protiprávnost.

***K odst. 4:***

ZOPŘ předpokládá určitou formu součinnosti dvou nebo více fyzických osob na spáchání přestupku nebo pokusu přestupku. Jedná se o tzv. formu účastenství v užším slova smyslu. Účastníkem v užším smyslu na dokonaném přestupku nebo jeho pokusu je organizátor, návodce nebo pomocník. Posuzují se podle ustanovení o odpovědnosti fyzické osoby za přestupek a trestnosti pachatele, pokud to zvláštní zákon připouští. Jedná se o úmyslné jednání, které je trestáno stejně jako protiprávní jednání pachatele, pokud to zvláštní zákon stanoví a pokud zvláštní zákon umožňuje postihnout i pokus přestupku.

Platí zde obecné zásady odpovědnosti za přestupek, pokud zvláštní zákon toto umožňuje. ZOPŘ upravuje obecně formy účastenství a podmínky jeho trestnosti pouze u fyzické osoby. Uplatnění tohoto institutu se pak váže na zvláštní zákon. Osoby, které se účastní na páčání přestupku nebo jeho pokusu, odpovídají jako pachatel pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Neodpovídají tedy obecně ve všech případech, ale pouze v případech, kde to vyžaduje povaha a závažnost konkrétního přestupku nebo pokusu přestupku. Obecné zakotvení trestnosti účastenství by tak bylo ve srovnání se současnou právní úpravou přestupků příliš přísné. Záleží proto na předkladateli konkrétního zvláštního zákona, aby se rozhodl, zda zakotví trestnost účastenství pro konkrétní dokonané přestupky nebo u pokusu přestupku nebo neupraví.

***K odst. 4 písm. a):***

*Organizátorství* musí směřovat k individuálně určitému přestupku, který musí být určen v hlavních rysech a musí být dokonán. Organizátor je osoba, která úmyslně plánovala nebo řídila spáchání přestupku, ke kterému došlo. Organizování přichází v úvahu před nebo v době spáchání přestupku do jeho dokončení, za předpokladu, že došlo alespoň k pokusu. Pokus přestupku musí být ve zvláštním zákoně trestný. V případě, že pachatel vybočí z rámce organizátorství, jedná se o exces. Pachatel odpovídá za přestupek, který spáchal, a organizátor za účastenství na přestupku, který organizoval.