

odbor bezpečnostní politiky
Nad Štolou 3
17034 Praha 7

Č. j. MV-168221-3/OBP-2014

Praha 18. prosince 2014

Stanovisko k výkladu a aplikaci § 46 a § 48 zákona o přestupcích

Zdejší odbor byl požádán o stanovisko k výkladu a aplikaci § 46 a § 48 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“), a to z důvodu, že mezi správními orgány projednávajícími přestupky panuje velká nejednotnost. Otázkou je též možnost vymáhání dodržování § 15 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TabákZ“).

Úvodem lze ve stručnosti uvést, že pokud zákon obsahuje vlastní katalog sankcí, jde o projev vůle zákonodárce postihovat jen tam uvedená jednání (jako přestupek, správní delikt, jiný správní delikt). Pokud zákon vlastní sankční ustanovení nemá, a byl přijat před schválením tzv. reformy správního trestání (2002/2003), která vyžaduje přesné a konkrétní vymezení jak povinnosti, tak korespondující sankce, a za nepřijatelné považuje obecné či blanketní skutkové podstaty správních deliktů, lze pak ustanovení § 46 odst. 1 PřesZ (příp. § 48, je-li chráněným zájmem veřejný pořádek) aplikovat. V případě § 15 TabákZ jsme toho názoru, že právě uvedené blanketní skutkové podstaty přestupků (i s ohledem na výše uvedené) využít nelze, na druhé straně zmíněné ustanovení stanovuje povinnost (jakkoliv bez sankce), a tudíž je oporou, resp. zákonným podkladem, pro strážníka obecní policie či policistu min. k výzvě k upuštění od protiprávního jednání, resp. k aktivitě směřující k obnovení veřejného pořádku. Neuposlechnutí dané výzvy, která sleduje legitimní cíl a má zákonný podklad, lze poté postihnout jako přestupek neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci dle § 47 odst. 1 písm. a) PřesZ.

V podrobnostech k problematice blanketních skutkových podstat přestupků dle § 46 odst. 1 a § 48 PřesZ si nejdříve dovolíme ocitovat stanovisko odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra (tj. gestora správního trestání)¹ z 8. října 2014, které zní následovně:

¹ Ministerstvo vnitra na základě § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon) plní koordinační úlohu mj. v oblasti správního řízení a správního trestání. Na základě § 24 kompetenčního zákona pak



„Veškerá činnost veřejné správy, včetně správního trestání jako součásti jejího výkonu, je vázána principem zákonnosti. Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z formálního hlediska má pro naplnění tohoto principu zásadní význam zásada „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“ zakotvená v čl. 39 Listiny základních práv a svobod². Ze zásady „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“ vyplývá mimo jiné požadavek na určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů. Požadavek dostatečné určitosti se vztahuje nejen na stanovení formálních znaků skutkových podstat, ale také na právní úpravu trestů (sankcí) a ochranných opatření. Nutnost zpřesňovat zákonné znaky protiprávních jednání je dána též tím, že správním deliktem nemá být jakékoli porušení práva, ale porušení práva určitým způsobem kvalifikované, protiprávní jednání musí mít určitou kvalitu a určitou minimální intenzitu. V rozporu se zásadou zákonnosti a právní jistoty subjektů deliktu by byl stav, kdy by adresát porušených právních povinností odpovídal „za vše“, za jakékoli, i sebenepatrnější porušení právních povinností. Postih zcela bagatelních případů porušení právních povinností, jejichž rozsah je značný a průběhem doby se mění, odporuje požadavku, že právní subjekt si má být předem vědom, jaká protiprávní jednání jsou trestná (tedy princip právní jistoty a předvídatelnosti práva plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky)³. Mimořádný význam pak má určitost skutkových podstat správních deliktů ve vztahu k trestným činům. Formální znaky správních deliktů a trestných činů by měly být stanoveny tak, aby se nepřekrývaly a aby tak jediným odlišujícím znakem nebyl znak materiální – stupeň společenské škodlivosti⁴.

Účelem ustanovení § 46 odst. 1 zákona o přestupcích v platném znění je zakotvení obecné skutkové podstaty přestupku proti pořádku ve státní správě, která

ministerstva mj. dbají o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.

² K tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31Ca 113/2006 ze dne 25. 5. 2007: „Činnost orgánů veřejné správy je vázána na princip zákonnosti a tomuto principu je zapotřebí dostát zejména v případech správních řízení o správních deliktech, za něž je subjektům ukládána pokuta. Pokud je již v normách právních předpisů ústavního pořádku kodifikováno pravidlo, podle něhož může být státní moc uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), pak musí tyto principy nutně nalézt svůj odraz v důsledném naplnění zásady „*nullum crimen, nulla poena, sine lege*“.

³ K tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. března 2007, jehož právní věta zní: „Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, jedním z jeho základních pilířů je právní jistota. Pod tímto zorným úhlem musí být posuzován i obsah normativních právních aktů, včetně prováděcích předpisů (jejich nejasné a neurčité konstrukce ve svých důsledcích mohou vést též k porušení práva na spravedlivý proces chráněného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a působení právních předpisů do doby minulé, resp. jejich vliv na minulé právní skutečnosti, protože případná nepřipustná retroaktivita je též v rozporu s postuláty demokratického právního státu.“

⁴ K tomu srov. Správní právo, Obecná část, 7. Vydání, 2009, D. Hendrych a kol., str. 442 a 443.

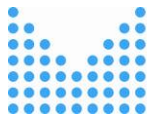


umožňuje potrestat porušení právních povinností, na jejichž porušení skutkové podstaty přestupků podle § 21 až 45 nedopadají. Pro aplikaci této skutkové podstaty musejí být splněny souběžně tyto podmínky: porušení povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem, tedy zákonem, včetně nařízení obce a kraje, porušením povinnosti se ztíží plnění úkolů státní správy, a tak ohrozí nebo poruší pořádek ve státní správě, a porušení povinnosti není přestupkem podle § 21 až 45 zákona o přestupcích nebo přestupkem podle zvláštního zákona.

Skutková podstata přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích je tzv. hromadnou skutkovou podstatou, jejímž znakem je „povšechné“ porušení právních povinností obsažených v zákoně. Daná skutková podstata navíc odkazuje na blíže neurčený okruh zákonů, jež stanoví povinnosti, na jejichž porušení zákon o přestupcích nedopadá. Ustanovení § 46 odst. 1 zákona o přestupcích tedy v kontextu s výše popsanými zásadami správního trestání porušuje zásadu zákonnosti, neboť formální znaky protiprávnosti nejsou dostatečně určité, jasné a přesné, jakož i zásadu právní jistoty a předvídatelnosti práva, neboť subjekt přestupku (adresát porušené právní povinnosti) si není předem vědom, za jaké konkrétní jednání může být postižen.

Z hlediska plnění koordinační úlohy v oblasti právní úpravy správního trestání lze navíc vyslovit názor, že aplikace této skutkové podstaty přicházela v úvahu pouze v době před tím, než byla v konkrétním zákoně promítnuta Koncepce reformy správního trestání, schválená usnesením vlády č. 162 ze dne 20. února 2002. K realizaci Koncepce reformy správního trestání Ministerstvo vnitra připravilo instruktážní materiál s názvem „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ (dále jen „Zásady“), který byl dne 31. srpna 2003 projednán a schválen Legislativní radou vlády. Jednou ze zásad plynoucí z koncepce reformy správního trestání je požadavek přesného a určitého vymezení objektivní stránky přestupku, jakož i odpovědného subjektu – skutková podstata přestupku, resp. její znaky, mají být formulovány co nejpřesněji, nejurčitěji a nejjasněji (jedná se tedy o praktickou aplikaci ústavní zásady zákonnosti, o níž se hovoří výše). S tím souvisí rovněž další zásada plynoucí z koncepce reformy správního trestání, a to, aby skutkové podstaty přestupků byly, až na některé výjimky, upraveny v tzv. sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích, resp. v zákonech obsahujících právní povinnosti, jejichž porušení je znakem skutkových podstat přestupků, a to na rozdíl od zvláštní části zákona o přestupcích obsahující skutkové podstaty přestupků vyskytujících se na různých úsecích veřejné správy. Skutkové podstaty přestupků jsou totiž přímo závislé na hmotněprávních ustanoveních daného zákona, neboť na základě obsahu těchto ustanovení se skutková podstata (většinou spolu s výslovným odkazem na konkrétní ustanovení) konstruuje.

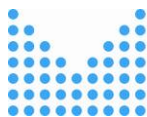
Na základě Zásad došlo v průběhu jejich aplikace k rekonstrukci sankčních ustanovení desítek zákonů upravujících výkon veřejné správy. Zákon o přestupcích, resp. zvláštní část zákona o přestupcích, však zůstala reformou správního trestání



nedotčena. Na základě obecné právně teoretické zásady „*lex specialis derogat legi generali*“ lze říci, že skutkové podstaty přestupků upravené ve zvláštních zákonech v souladu se zásadami plynoucími z koncepce reformy správního trestání, mají přednost před skutkovými podstatami přestupků upravenými ve zvláštní části zákona o přestupcích, které těmto zásadám neodpovídají. Jak správně podotýkají autoři publikace „Správní trestání z hlediska praxe a judikatury“ vydané nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2013 (Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J.), rozhodne-li se předkladatel zákona porušení některé z právních povinností nepostihovat skutkovou podstatou přestupku, pak je to projev zákonodárcovy vůle a v žádném případě to neznamená, že porušení takových právních povinností lze postihnout obecnou skutkovou podstatou přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích. Věcné posouzení nezbytnosti správně-trestního postihu je totiž ponecháno v rukou věcných gestorů jednotlivých zákonů jakožto odborníků na materii zákona s tím, že na jejich právně relevantním posouzení spočívá závěr, kterou právní povinnost, resp. její porušení, je pro její typovou závažnost nutno podrobit správně-trestnímu postihu, a naopak kterou je pro její „bagatelnost“ možno ponechat bez takového postihu. Nebylo by proto žádoucí, aby byla aplikována obecná skutková podstata přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích pokaždé, když by porušení právní povinnosti obsažené ve zvláštním zákoně nebylo znakem skutkové podstaty přestupku v tomtéž zákoně. Tím by došlo nejen k porušení zásady „*lex specialis derogat legi generali*“, ale rovněž k popření zákonodárcovy vůle a celého smyslu sankčních ustanovení v jednotlivých zákonech upravujících výkon veřejné správy, tedy, aby skutkové podstaty přestupků byly obsaženy v zákonech, které obsahují povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat.

Výše uvedený právní názor lze podpořit též tím, že návrh zákona o některých přestupcích, který se v současnosti nachází v legislativním procesu, obecnou skutkovou podstatu přestupku týkající se porušení povinností stanovených zvláštním zákonem neupravuje. Stejně tak neupravuje obecnou skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku podle § 48 zákona o přestupcích. Proti návrhu na vypuštění obecných skutkových podstat přestupků přitom nebyla v rámci meziresortního připomínkového řízení k danému návrhu zákona uplatněna žádná připomínka.

Jiná situace nastává v případě porušení právních povinností obsažených v nařízení obce nebo kraje. Pokud nařízení obce nebo kraje stanoví určitou právní povinnost, její porušení může být znakem obecné skutkové podstaty přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích. To souvisí se zásadou zákonnosti, kdy znaky skutkové podstaty přestupku musejí být obsaženy pouze v zákoně jako právním předpise vyšší právní síly, a nikoli v podzákonném právním předpise – tedy v obecně závazné vyhlášce nebo nařízení obce nebo kraje. Při neexistenci obecné skutkové podstaty v § 46 odst. 1 zákona o přestupcích by nemohlo být porušení právních povinností stanovených v nařízení obce nebo kraje vůbec postihováno, neboť nařízení obce nebo kraje nemůže obsahovat znaky skutkové podstaty přestupku. Návrh zákona o některých přestupcích přitom i nadále upravuje obecnou skutkovou



podstatu přestupku týkající se porušení právních povinností obsažených v nařízení obce nebo kraje anebo obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že obecná skutková podstata přestupku upravená v § 46 odst. 1 zákona o přestupcích, jejímž znakem je porušení povinností ve zvláštním zákoně, se stala částečně obsoletní, a to na základě úpravy skutkových podstat přestupků v zákonech, které obsahují povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat, jež má vzhledem k zásadě „*lex specialis derogat legi generali*“ přednost před úpravou skutkových podstat přestupků ve zvláštní části zákona o přestupcích. Podle našeho názoru však nelze hovořit o plošné neaplikovatelnosti dané skutkové podstaty, což dosvědčuje též judikát Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 153/2012 – 29 ze dne 31. 7. 2013. V některých zákonech totiž zcela absentuje právní úprava správního trestání [jedná se zejména o zákony z 90. let – vizte například zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČLK“)]. Zákon o ČLK přitom neupravuje skutkové podstaty přestupků, ale pouze disciplinární odpovědnost člena komory (§ 18 odst. 3), v rámci níž však nelze potrestat porušení povinnosti být členem komory podle § 3 odst. 1 téhož zákona. Společensky chráněným zájmem je zde přitom zájem na ochraně pacientů a veřejného zdraví, jehož porušení by jistě nemělo zůstat bez postihu. Lze proto vyslovit názor, že některé zákony, v nichž absentuje právní úprava správního trestání, umožňují správnímu orgánu podřadit porušení zákonem stanovených povinností pod obecnou skutkovou podstatu přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích. Takový postup může být podle našeho názoru v některých případech dokonce žádoucí, jedná-li se například o významnější společenskou škodlivost porušených právních povinností s ohledem na význam společensky chráněného zájmu. Vždy je však nutno přihlížet ke konkrétním okolnostem daného případu, kdy podřazení protiprávního jednání pod skutkovou podstatu přestupku § 46 odst. 1 zákona o přestupcích bude záviset na správní úvaze správního orgánu, který by měl při takovém postupu respektovat zásadu zákonnosti, jakož i zásadu právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty porušených právních povinností – jinými slovy by tedy neměl postihovat veškeré porušení právních povinností, ale pouze porušení určitým způsobem kvalifikované (intenzivní).“

S ohledem na výše citované stanovisko tak lze o něco stručněji uvést následující:

Tam, kde zákon upravuje vlastní katalog sankcí (správních trestů), nelze ustanovení § 46 odst. 1 nebo § 48 PřesZ na případy „jiného porušení zákona“ aplikovat. Tam, kde takový katalog chybí, a nejedná se o zákon přijatý v souladu se „Zásadami právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“, resp. po jejich schválení Legislativní radou vlády dne 31. srpna 2003 a po projednání v tomto orgánu, je aplikace ustanovení § 46 odst. 1 nebo § 48 PřesZ přípustná, jde-li o porušení významné povinnosti uložené



zákonem (je významně narušen zájem chráněný zákonem) a vymáhání dodržování takové povinnosti je nutné a zároveň předvídatelné.

V případě porušení nařízení obce (tedy podzákonného předpisu, vydávaného na základě zákonného zmocnění a v mezích zákona radou obce či zastupitelstvem obce tam, kde se rada obce nevolí, k regulaci otázek spadajících do výkonu státní správy), je povinnost formulována nařízením a její nesplnění je sankcionováno na základě § 46 odst. 1 PřesZ, neboť pouze zákon může stanovit sankci (správní trest).

V případě porušení obecně závazné vyhlášky obce (tedy podzákonného předpisu, který je vydáván zastupitelstvem obce přímo na základě Ústavou zakotveného práva na samosprávu, ovšem v limitech vyplývajících z § 35 a především § 10 obecního zřízení a v souladu s předpisy vyšší právní síly, a to k regulaci místních záležitostí veřejného pořádku), lze její porušení sankcionovat jako přestupek dle § 46 odst. 2 PřesZ. Zde obdobně platí, že povinnost je uložena obecně závaznou vyhláškou, nesplnění povinnosti je však postihováno na základě § 46 odst. 2 PřesZ, neboť opět pouze zákon může stanovit sankci (správní trest).⁵

K porušení povinností uložených obecně závaznou vyhláškou obce lze pro úplnost upozornit, že je třeba vždy zkoumat, zda daná povinnost není jen „opsána“ z textu již existujícího zákona (např. povinnost nerušit noční klid či neodhazovat odpadky, tzn. neznečišťovat veřejné prostranství) – pak by totiž porušení takové povinnosti nebylo přestupkem dle § 46 odst. 2 PřesZ, ale příslušným přestupkem dle zákona, který již nyní takovou povinnost zakotvuje, resp. její nesplnění postihuje (půjde např. o přestupek rušení nočního klidu dle § 47 odst. 1 písm. b) PřesZ nebo o přestupek znečištění veřejného prostranství dle § 47 odst. 1 písm. d) PřesZ).

Jde-li o ustanovení § 15 TabákZ, zakazuje se jím osobám, které jsou zjevně pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek a jsou ve stavu, v němž bezprostředně ohrožují sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, vstupovat do a) všech veřejných prostor, kde by mohly způsobit sobě nebo jiné osobě škodu nebo vzbudit veřejné pohoršení, b) veškerých prostředků veřejné dopravy, c) veřejně přístupných prostor budov souvisejících s veřejnou dopravou, d) přístřešků zastávek a nástupišť veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy, e) prostor, kde probíhají sportovní akce; pořadatel sportovní akce je povinen zajistit zabránění vstupu těmto osobám, a f) všech prostor, kde je poskytována služba péče o dítě v dětské skupině. [Pro úplnost zdůrazněme, že zákaz je podmíněn kumulativním splněním dvou podmínek – ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou musí být zjevné (např. poruchy rovnováhy,

⁵ Pro úplnost dodejme, že nařízením či obecně závaznou vyhláškou obce lze ukládat povinnosti i fyzickým osobám podnikajícím a právnickým osobám, tedy nejen fyzickým osobám, kdy porušení nařízení či vyhlášky je pak správním deliktem dle § 58 odst. 4 obecního zřízení; ve specifickém případě hl. m. Prahy půjde o správní delikt dle § 29 odst. 1 zákona o hl. m. Praze. V podrobnostech srovnej Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. C. H. Beck, Praha 2013, kapitulu 4. Jiné správní delikty, s. 71 – 73.



nesrozumitelný mluvený projev, poruchy vnímání apod.), a zároveň je osoba v takovém specifickém stavu, že ohrožuje sebe nebo okolí, veřejný pořádek nebo majetek (sebepoškození či naopak agresivita, poškozování majetku, buzení veřejného pohoršení, znečišťování okolí apod.).]

Jak už bylo výše řečeno, jde o *lex imperfecta*, postrádající normu za porušení uložené povinnosti. S ohledem na vše výše řečené zde zároveň nelze aplikovat obecné ustanovení § 46 odst. 1 PřesZ, resp. speciální ustanovení § 48 PřesZ. Znění zákona je třeba vykládat tak, že zákonodárce záměrně vyloučil možnost postihu za přestupek či jiný správní delikt.

Na druhé straně tím není nijak dotčena skutečnost, že ustanovením § 15 TabákZ jsou občanům ukládány povinnosti a jejich plnění lze vynucovat. S přihlédnutím k § 2 zákona o obecní policii, resp. § 2 zákona o Policii ČR, tak může činit strážník obecní policie, resp. policista. Vynucení bude zpravidla spočívat ve výzvě k zanechání protiprávního jednání, kdy její nerespektování lze postihnout jako neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci dle § 47 odst. 1 písm. a) PřesZ; po splnění zákonných podmínek pak připadá v úvahu i použití donucovacích prostředků (§ 18 a násl. zákona o obecní policii, § 51 a násl. zákona o Policii ČR), příp. další vhodná opatření mající oporu v zákoně. Právě uvedené obdobně platí i pro případy jiných ustanovení zvláštních zákonů, které ukládají povinnost, avšak neupravují sankci (formou zakotvení skutkové podstaty přestupku, správního deliktu) za její nesplnění.

Jinými slovy, § 15 TabákZ poskytuje zákonnou oporu pro vynucování plnění tam uvedených povinností, v mezích a prostředky zákona o obecní policii, resp. zákona o Policii ČR. Kdy výzva či jiný úkon strážníka obecní policie, resp. policisty, má vedle zákonného podkladu zároveň sledovat určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel (typicky řešení konkrétní situace skutečně narušující veřejný pořádek či ohrožující či porušující jiný zákonem chráněný zájem)⁶.

Drtivou většinu porušení zákona, včetně porušení § 15 TabákZ, proto považujeme ve stávajícím zákonném a ústavním rámci za řešitelnou, jak je výše vysvětleno.

Mgr. Karel Bačkovský
ředitel

⁶ V podrobnostech srovnej nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 1849/08, a to ve světle další judikatury, viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2011, č.j. 7 As 97/2011 – 68, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2011, č.j. 1 As 63/2011 – 90, a usnesení Ústavního soudu ze dne 19.2.2013, sp. zn. II. ÚS 3503/11.