27. 8. 2026

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Formální a materiální stránka přestupku; case study

Zkoumá správní orgán materiální stránku přestupku, nebo nikoli? Případně – pokud otázku upravíme – kdy a za jakých okolností musí správní orgán přezkoumávat materiální stránku přestupku? Tomu se bude věnovat tento článek, který je case study případu řešeného naší kanceláří.

Definici přestupku nyní upravuje ust. § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Přestupkem je *„společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“ Pokud si chcete přečíst náš praktický průvodce ohledně vyhodnocování přestupků, můžete zde.

Z výše uvedeného tedy plyne skutečnost, že přestupkem může být jen jednání v zákoně za přestupek výslovně označené a vykazující znaky zákonem stanovené; zároveň musí jít o jednání společensky škodlivé. Právě společenská škodlivost je korektivem přísnosti formální stránky přestupku a její vyhodnocení je – či spíše by mělo být – sine qua non právního posouzení správního orgánu, jehož výsledkem je zjištění, zdali ke spáchání přestupku došlo či nikoli.

Jaká je ovšem realita? Judikatura Nejvyššího správního soudu otázku materiální stránky přestupku do značné míry upozaďuje a předpokládá, že naplněním formální stránky přestupku je zároveň dána i stránka materiální.

Například v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„v zásadě platí, že materiální stránka přestupku je dána již naplněním jeho skutkové podstaty. Je-li z okolností případu jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), se správní orgán musí zabývat intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti i v odůvodnění. Správní orgány jsou proto povinny konkrétní společenskou nebezpečnost přestupku zkoumat, avšak není zpravidla nutno, aby se jí výslovně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí.*“

V rozsudku ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 23/2018-29 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„společenská škodlivost je často dovozována ze samotné skutkové podstaty přestupku“, přičemž „jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech zároveň i materiální znak přestupku, neboť porušuje nebo ohrožuje určitý zájem společnosti chráněný zákonem.*“ Současně však zdůraznil, že *„z uvedeného nicméně nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku.*“

Obdobně v rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„společenská škodlivost je zásadně dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu a materiální stránkou správního deliktu se má smysl blíže zabývat toliko v hraničních případech, pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním pachatele porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti.*“

Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud přímo nedospěl k závěru, že pouhé naplnění formální stránky

přestupku postačí k tomu, aby dané jednání bylo jako přestupek označeno, zároveň platí, že materiální stránka přestupku je hodna zkoumání jen tehdy, pokud v daném případě nedošlo buď k žádné, nebo minimální společenské škodlivosti jednání pachatele neboli k žádnému anebo minimálnímu ohrožení, porušení či zásahu do právem chráněnému zájmu společnosti.

Jak postupují při zohlednění otázky společenské škodlivosti správní orgány, bylo předmětem řízení, ve kterém žalobkyni zastupovala naše kancelář.

Jaký byl skutkový stav? Žalobkyni byla v rámci kontroly prováděné živnostenským úřadem udělena pokuta ve výši 50 000 Kč, a to z důvodu spáchání přestupku podle ust. § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon"), kterého se měla dopustit z nedbalosti tím, že v období minimálně od roku 2010 do roku 2024 provozovala v provozovně soustavně, samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a za účelem dosažení zisku činnost spočívající v poskytování služeb v oblasti vedení lekcí cvičení jógy, pole fitness a cvičení pro těhotné a po porodu, které jsou předmětem živnosti ohlašovací vázané „Poskytování tělovýchovných a sportovních služeb v oblasti Body a Mind", aniž by byla držitelkou příslušného živnostenského oprávnění.

Žalobkyně provozování dané činnosti nezpochybňovala, nicméně konstatovala, že je držitelkou živnostenského oprávnění k provozování živnosti ohlašovací volné s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona" (dále jen „živnost volná") s datem vzniku živnostenského oprávnění předcházejícímprovozování činnosti popsaného v předcházejícím odstavci a dále, že je držitelkou osvědčení o rekvalifikaci, které obdržela po absolvování vzdělávacího programu „Instruktor Body a Mind" (dále jen „Osvědčení o rekvalifikaci"), tedy že podmínky provozování živnosti vázané „Poskytování tělovýchovných a sportovních služeb v oblasti Body a Mind" splňuje. Tuto skutečnost i živnostenský úřad přezkoumal a potvrdil, tedy zjistil, že žalobkyně poskytuje služby v souladu s rozsahem činností instruktora Body and Mind a zároveň, že má pro tuto činnost odpovídající odbornou způsobilost. Žalobkyně si taktéž po zahájení kontroly příslušnou vázanou živnost ohlásila.

Odvolání žalobkyně (ve správním řízení obviněné) vůči rozhodnutí o přestupku nadřízený správní orgán nevyhověl a žalobkyně proto podala správní žalobu, kterou brojila mimo jiné proti právnímu posouzení věci oběma správními orgány.

Předmětem sporu tak nebyly skutkové okolnosti, které byly v zásadě nesporné, ale jejich právní hodnocení, v daném případě pak posouzení materiální stránky přestupku, když formální stránka přestupku jako takového v zásadě naplněna byla.

Předmětem soudního přezkumu tak byla zejména skutečnost, zda došlo k naplnění materiální stránky přestupku, tedy zda je výkon vázané živnosti „Poskytování tělovýchovných a sportovních služeb v oblasti Body a Mind" přestupkem i tehdy, pokud podmínky pro její provozování byly splněny, jakkoli žalobkyně tuto živnost formálně ohlášenu neměla.

Krajský soud se v rámci právního posouzení zabýval otázkou, kdy a za jakých okolností dochází k naplnění materiální stránky přestupku vymezeného výše, tedy zda absence příslušného živnostenského oprávnění k provozování dané činnosti je bez dalšího vždy neoprávněným podnikáním. Přitom dospěl k závěru, že nikoli a že o přestupek se v dané věci nejedná, a to z důvodu, že v daném případě jsou zde dány další významné okolnosti, které zabraňují tomu, aby jednáním žalobkyně byl porušen nebo ohrožen právem chráněný společenský zájem.

Podstatou úvahy Krajského soudu byla skutečnost, že žalobkyně byla (je) držitelkou Osvědčení o rekvalifikaci, které – a zde se Krajský soud shodoval s posouzením správního orgánu – žalobkyni

samo o sobě neumožňuje výkon živnostenské činnosti v oblasti živnosti vázané „Poskytování tělovýchovných a sportovních služeb v oblasti…“, když tato živnost je vázána na ohlašovací povinnost ve smyslu ust. § 17 odst. 3 a ust. § 45 živnostenského zákona. Zároveň ale Krajský soud akcentoval, že podstatou výkonu jakékoli vázané živnosti je principiálně odborná způsobilost, kterou žalobkyně po celou dobu provozování činnosti živnostenským způsobem měla. Tím se podnikání žalobkyně nutně odlišuje od případů neoprávněně podnikajících subjektů, které provozují (vázané) živnosti, aniž by splňovaly požadavky odborné způsobilosti, které jsou stanoveny v příloze živnostenského zákona nebo v příslušných právních předpisech regulujících výkon činnosti v daném odvětví.

Zjednodušeně řečeno, pochybení žalobkyně spočívalo v tom, že neměla příslušnou vázanou živnost řádně ohlášenu (jakkoli v rámci řízení bylo prokázáno, že žalobkyně výkon činností, jež hodlá v provozovně provozovat, řádně živnostenskému úřadu ohlásila, tj. neexistovala pochybnost o tom, že tato činnost bude provozována, byla ale pouze nahlášena nikoli jako příslušná živnost vázaná, nýbrž jako součást živnosti volné).

Krajský soud uzavřel (a v tomto nebylo ve věci sporu, shodný názor prezentoval i živnostenský úřad), že pokud by žalobkyně již v roce 2010 ohlásila výkon činnosti vázané, živnostenský úřad by neměl důvod k odmítnutí tohoto ohlášení, protože by žalobkyně splnila veškeré podmínky nutné pro provozování této vázané živnosti.

Krajský soud proto uzavřel, že v případě žalobkyně byly dány významné okolnosti, které vylučují, aby byl jejím jednáním porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. V případě předmětného přestupku se jedná primárně o zájem na řádném výkonu podnikání, zejména na zajištění kvalifikovaného a odborného výkonu činností, žalobkyně v průběhu inkriminovaného období disponovala zákonem předvídanou odbornou způsobilostí vykonávat danou činnost. Z toho důvodu nelze v jejím jednání spatřovat ani ohrožení jejich klientů (spotřebitelů), neboť jim byly poskytovány služby odborně způsobilou osobou. Vedle toho žalobkyně dodržovala veškeré ostatní zákonem stanovené podmínky nutné pro výkon dané vázané živnosti. Veřejný zájem v podobě řádného výkonu podnikání tak byl ze strany žalobkyně porušen pouze v nikoliv řádném ohlášení změny rozsahu živnosti, nadto z nedbalosti, nikoliv v přímém úmyslu obcházet zákon a dosáhnout výhody oproti jiným podnikatelským subjektům.

Z výše uvedeného pak Krajský soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil; v dalším řízení pak byl správní orgán vázán právním názorem soudu a původně vydané rozhodnutí živnostenským úřadem zrušil a řízení zastavil. Žalobkyně tak byla v řízení plně úspěšná.



Mgr. Ing. Jaromír Škára,
advokát

ŠKÁRA & PARTNERS

Škára & Partners Advokátní kancelář

Mečová 695/2
602 00 Brno

Tel.: +420 511 205 690
E-mail: info@akskara.cz

Další články:

- Novela stavebního zákona: přehled změn a dopadů do praxe po dokončení legislativního procesu
- Energetická náročnost budovy jako cenotvorný faktor
- Přechodná ustanovení novely stavebního zákona – co s vydaným závazným stanoviskem a JES?
- Koncentrace řízení v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu
- Aktuální závěry ÚS a ESLP k právům biologického otce (První část – judikatura Ústavního soudu ČR)
- Podílové spoluvlastnictví manželů po rozsudku SDEU ve věci C-300/25 Duftošek
- Předkupní právo jako možná past
- Sleva z kupní ceny vadné nemovitosti podle aktuální judikatury Nejvyššího soudu
- Povinnosti transparentnosti podle AI Actu
- Když rodič nepředá dítě - náhradní péče a úhrada nákladů podle novely rodinného práva
- Objektivizace náhrady nemajetkové újmy na zdraví a vliv mezinárodního prvku v rozhodovací praxi