

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Karel Kolář

Přestupkové řízení v 1. stupni

Plzeň 2016

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Václav Henych

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Studijní program: PRÁVO A PRÁVNÍ VĚDA

Studijní obor: PRÁVO

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ V 1. STUPNI

Offence Proceedings in 1. degree

Autor: Karel Kolář

Vedoucí práce: JUDr. Václav Henych

PLZEŇ 2016

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená diplomová práce na téma Přestupkové řízení v 1. stupni je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

V Plzni dne 29. února 2016

Karel Kolář

Poděkování

Děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Václavu Henychovi za obětavou pomoc a cenné rady při zpracování této diplomové práce. Rovněž jsem zavázán JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za skvěle vedené semináře správního práva, z nichž jsem v této práci také čerpal. Moje díky patří rovněž advokátní kanceláři SKKOL za podnětné rady a doporučení k předmětné problematice.

1. VYMEZENÍ TERMÍNŮ	10.
1. 1 Správní delikty	10.
1. 2 Přestupky	12.
1. 2. 1 Skutková podstata přestupku	13.
1. 2. 2 Okolnosti vylučující protiprávnost	14.
1. 2. 2. 1 Nutná obrana	15.
1. 2. 2. 2 Krajiní nouze	16.
1. 2. 2. 3 Ostatní	17.
1. 2. 3 Odpovědnost za přestupek	18.
1. 2. 2. 1 Zavinění	18.
1. 2. 2. 2 Věk	19.
1. 2. 2. 3 Příčetnost	20.
1. 2. 4 Zánik odpovědnosti za přestupek	21.
1. 2. 5 Sankce a ochranná opatření	23.
1. 2. 5. 1 Tresty	23.
1. 2. 5. 2 Ochranná opatření	24.
1. 3 Vztah správního řádu a zákona o přestupcích	26.
1. 3. 1 Správní řízení	26.
1. 3. 2 Přestupkové řízení	27.
2. PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH	28.
2. 1. Zajištění přestupkové agendy u obcí	29.
2. 1. 1 Komise pro projednávání přestupků	30.
2. 1. 2 Přestupková komise rady	30.
2. 1. 3 Není zřízena žádná komise	31.
2. 2 Zajištění přestupkové agendy veřejnoprávní smlouvou	31.
2. 3 Místní příslušnost	32.
3. ÚČASTNÍCI PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ	35.
3. 1 Obviněný	35.
3. 2 Poškozený	37.
3. 3 Vlastník zabrané věci	39.
3. 4 Navrhovatel	39.
4. PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ V 1. STUPNI	41.
4. 1 Postup před zahájením přestupkového řízení	41.
4. 1. 1 Přijímání podnětů	42.
4. 1. 2 Součinnost	42.
4. 1. 2. 1 Součinnost správních orgánů	43.
4. 1. 2. 2 Součinnost policejních orgánů	44.
4. 1. 2. 3 Podání vysvětlení	45.
4. 1. 3 Postoupení věci	47.
4. 1. 3. 1 Fakultativní postoupení	48.
4. 1. 3. 2 Obligatorní postoupení	48.
4. 1. 4 Odložení věci	49.
4. 1. 4. 1 Fakultativní odložení	49.

4. 1. 4. 2 Obligatorní odložení	50.
4. 2 Zahájení nalézacího řízení	52.
4. 2. 1 Zahájení z úřední povinnosti	52.
4. 2. 2 Zahájení na návrh	54.
4. 2. 3 Společné řízení	55.
4. 2. 4 Dokazování v přestupkovém řízení	57.
4. 3 Rozhodnutí v I. stupni přestupkového řízení	59.
4. 3. 1 Zastavení	62.
4. 3. 2 Smír	64.
<u>5. ZKRÁCENÁ PŘESTUPKOVÁ ŘÍZENÍ</u>	66.
5. 1 Bloková řízení	66.
5. 1. 1 Sankce v blokovém řízení	68.
5. 1. 2 Domluva	69.
5. 1. 3 Obrana v blokovém řízení	70.
5. 2 Příkazní řízení	71.
5. 2. 1 Sankce v příkazním řízení	72.
5. 2. 2 Obrana v příkazním řízení	73.
<u>6. EVIDENCE PŘESTUPKŮ</u>	74.
6. 1 Účel	74.
6. 2 Rozsah	75.
6. 3 Zvláštnosti	77.
<u>7. ZÁVĚR</u>	79.
<u>8. RESUMÉ</u>	83.
<u>9. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ</u>	84.
9. 1 Knižní prameny	84.
9. 2 Periodika	85.
9. 3 Judikatura	85.
9. 3. 1. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR	85.
9. 3. 2. Ostatní judikatura	86.
9. 4 Legislativní zdroje	87.
9. 5 Internetové zdroje	87.

SEZNAM UŽITÝCH ZKRATEK

LEGISLATIVNÍ ZKRATKY

Zákon o přestupcích nebo také „PřeZ“

- zák. ČNR č. 200/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Správní řád nebo také „SŘ“

- zák. č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Soudní řád správní nebo také „SŘS“

- zák. č. 150/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákon nebo také „TrZ“

- zák. č. 40/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Zákon o obcích nebo také „OZř“

- zák. č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Občanský zákoník nebo také „OZ“

- zák. č. 89/2012 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Zákon o rejstříku trestů nebo také „RejTr“

- zák. č. 269/1994 Sb. ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod „LZPS“

- zák. ČNR č. 2/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů

OSTATNÍ ZKRATKY

„NSS“

- Nejvyšší správní soud

„VS“

- Vrchní soud

„ČR“

- Česká republika

ÚVOD

Téma kvalifikační práce „Přestupkové řízení v 1. stupni“, je zvoleno záměrně pro neustálou aktuálnost. Ačkoliv prvotním záměrem zákonodárce při tvorbě PřeZ, bylo vytvoření jakéhosi „krátkodobého provizoria“ oproti původní úpravě zák. č. 60/1961 Sb. o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, vznikl PřeZ, který za dobu své „provizorní“ účinnosti (téměř dvacet šest let) prošel více než sedmdesáti úpravami, na nichž se v nemalé míře podílela rovněž judikatura správních soudů.¹

Autor diplomové práce si je plně vědom, že k této problematice bylo již vydáno nespočet publikací a odborných rešerší, nicméně se domnívá, že oblast přestupkového práva není zcela prozkoumána už jen z důvodu stále se vyvíjejících vztahů ve společnosti, a tedy kontinuální potřeby přestupkového práva se uzpůsobovat jak technickému rozvoji, tak měnícím se podmínkám lidského chování, modernějším způsobům páchaní správních deliktů, a tedy povinnosti přizpůsobení se okolnostem konkrétních společenských fenoménů.

Aktuálnost této problematiky podtrhává i skutečnost, že počet přestupků stále narůstá, a to i přes neustálý vývoj úpravy hmotněprávních i procesněprávních ustanovení PřeZ, jakož i změny v soudním rozhodování, za účelem eliminace argumentů pachatelů vylučující odpovědnost za přestupek.

Presumovanou změnu v přestupkových řízeních má přinést zák. č. 204/2015 Sb., kterým se mění PřeZ a zák. č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů a některé další zákony. Účelem této rozsáhlé novelizace je řešení naléhavé problematiky správního trestání. Změna se dotýká např. zavedení postihu za recidivu zvýšením sankcí vybraných skutkových podstat přestupků, především proti majetku, občanskému soužití

¹ Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích, *Právní rozhledy* 21/2015, 732 – 736 s.

a veřejnému pořádku. Další podstatou změnou je zavedení evidence přestupků v evidenci osob, přerušení promlčecích lhůt pro promlčení projednání přestupků aj.²

Předmětem této práce je přestupkové řízení v 1. stupni a jeho nejzásadnější instituty, včetně jejich problematiky, jako příslušnost v řízení o přestupku, účastníci řízení o přestupku a průběh samotného řízení, jakož i zkrácená přestupková řízení. Prakticky je práce zaměřena především na procesní úpravu a vliv nejzásadnější změny způsobené zák. č. 204/2015 Sb., jak s účinností od 1. 10. 2015, tak s účinností od 1. 10. 2016.

Hmotněprávní úprava správních deliktů, hlavně pak přestupků, jako skutková podstata, okolnosti vylučující protiprávnost, odpovědnost a zánik odpovědnosti za přestupek, jsou uvedeny okrajově pro komplexnější uchopení problematiky procesu ukládání sankcí za přestupek. Je nastíněna problematika vzájemného vztahu mezi SŘ a zvláštním zákonem PřeZ se zaměřením na otázku, jaké instituty SŘ lze použít v přestupkovém řízení, v případě, že tak není stanoveno.

Přestupkové řízení, jeho jednotlivé procesní, ale i hmotněprávní odchylky, jsou upraveny v celé řadě zvláštních zákonů, přičemž tyto odchylky vždy mají jako speciální úprava přednost před užitím ustanovení PřeZ, nicméně z důvodu rozsahu kvalifikační práce je soustředěn pohled pouze na přestupkové řízení podle PřeZ, a tedy tyto odchylky nebudou primárním smyslem této práce.

Cílem této práce bude jednak zhodnocení současné úpravy přestupkového řízení, ale i zamyšlení nad případnou problematikou změn vyvolaných zák. č. 204/2015 Sb., která vznikla od 1. 10. 2015, ale i může vzniknout od 1. 10. 2016.

² Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích, *Právní rozhledy* 21/2015, 732 – 736 s.

1. VYMEZENÍ TERMÍNŮ

Trestání, čili „rozhodování o vině a trestu za porušení práva“, se členíme na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání a na soudní delikty. Podíl veřejné správy na nalézání trestního práva se liší v různých státech v závislosti na historických dispozicích a v neposlední řadě také právním vývoji jdoucím ruku v ruce s vývojem společnosti. Správní trestání protiprávních jednání, označovaných především jako „správní přestupky, se v právních systémech evropských zemí značně rozchází zejména v pojetí správního deliktu, jeho právního základu a v rozsahu pravomoci správního úřadu tyto delikty projednávat a postihovat.³

V následujících podkapitolách jsou vymezeny rozdíly v úpravě mezi správním deliktem a přestupkem v rámci české hmotněprávní úpravy. S ohledem na přestupek je dále vymezena skutková podstata přestupku, její aplikace při existenci okolností vylučujících protiprávnost a v návaznosti na přestupek jsou vyspecifikovány jednotlivé složky tvořící odpovědnost a vylučující odpovědnost za přestupek.

Poslední část kapitoly je věnována samotnému procesu uložení povinnosti za spáchání přestupku v porovnání ke standardnímu správnímu řízení.

1. 1 Správní delikty

*Základem správněprávní odpovědnosti je správní delikt.*⁴ Nutno zmínit, že v obecné právní úpravě vymezení správního deliktu absentuje, a teprve současná právní úprava definuje až přestupek. Správní delikt je proto definován pouze doktrinálně a to tak, že se jedná o protiprávní jednání odpovědné osoby, kdy znaky takového jednání jsou uvedeny v zákoně v podobě skutkové podstaty.⁵ NSS⁶ vymezuje pojem správního deliktu tak, že se jedná o jeden z druhů deliktu, který nikde v zákoně definován není, dále konstatuje, že nauka správního práva pojem

³ Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 416 s.

⁴ *Bohadlo D., Potěšil J., Potměšil J.*, Správní trestání z hlediska praxe a judikatury, 1. Vydání, Praha: C. H. Beck 2013, 6 s.

⁵ K tomu srovnání *Sládeček, V.* Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters, 2009, 186 s.

⁶ Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 4/2005

správního deliktu používá především jako souhrnný pojem, který zahrnuje jednotlivé druhy správních deliktů v platné právní úpravě. NSS dále dovozuje, že pod jiný správní delikt je třeba zahrnout jednání, jehož znaky jsou obsaženy v zákoně, a za které správní orgán uloží příslušný trest.⁷ Zákonem je tedy spojena skutková podstata s hrozbou sankce, jež je ukládaná při výkonu veřejné správy. Ne vždy je přímo vyžadováno protiprávní jednání, neboť k naplnění skutkové podstaty postačí i samotný protiprávní stav, neboli skutkovou podstatou zákonem stanoveného deliktu předvídaný následek.

Protiprávní jednání kvalifikovaná jako správní delikty jsou vnímána na základě rozdílných znaků, které jsou základem pro jejich členění. Mezi takové znaky patří především, kdo je subjektem deliktu; zda se jedná o právnickou nebo fyzickou osobu. Dále se zohledňuje postavení dané osoby, zda se jedná o všeobecný nebo také obecný subjekt – srov. např. dikci „*tomu, kdo poruší stanovenou povinnost, ..., deliktu se dopustí ten, kdo...*“,“⁸ nebo zda se jedná o konkretizovaný subjekt, který je definován zvláštními povinnostmi nebo schopnostmi, tedy konkrétní nebo také speciální subjekt, pro příklad třeba řidič motorového vozidla, provozovatel zařízení, zaměstnanec atd. Dalším znakem potřebným pro rozdělení správních deliktů je samotná porušená povinnost – tedy zda je porušena povinnost hmotněprávní nebo procesněprávní. Zkoumán je rovněž znak zavinění, tedy zda je obligatorním znakem skutkové podstaty zavinění, či nikoliv. Posledním uváděným znakem bývá účel a tedy i záměr ukládané sankce. Zkoumá se tedy, zda je primárním účelem pachatele deliktu potrestat nebo jej donutit ke splnění porušené povinnosti.⁹ Je tedy poměrně obtížné provést takové členění správních deliktů, aby vycházelo z teoretické koncepce a zároveň popisovalo platnou českou právní úpravu.

Na základě výše uvedených znaků lze přibližně rozdělit správní delikty následujícím způsobem¹⁰:

⁷ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 3 – 20 s.

⁸ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 426 s.

⁹ Parafrázováno Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 426 s.

¹⁰ K tomu srovnání Sládeček, V., Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters, 2009, 191 s.

1. přestupky
2. správní disciplinární delikty
3. tzv. správní pořádkové delikty
4. jiné správní delikty, zejména
 - fyzických osob
 - právnických osob
 - právnických osob a tzv. fyzických podnikajících osob (označované někdy též jako správní delikty „podnikatelů“).¹¹

Dnešní systém správních deliktů je značně nepřehledný především pro absenci koncepčního přístupu. O šíři trestní pravomoci veřejné správy vypovídá i skutečnost, že náš právní řád obsahuje přes 200 zákonů obsahující skutkové podstaty správních deliktů, kdy téměř každý nově přijímaný zákon v oblasti správního práva zahrnuje ustanovení o správních deliktech.¹² *S výjimkou přestupků nejsou upraveny obecné základy odpovědnosti za správní delikty, pramenem právní úpravy jsou jednotlivé zvláštní zákony.*¹³

1. 2 Přestupky

V porovnání s ostatními správními delikty byla u přestupků provedena legální definice v PřeZ, spočívající v tom, že „*Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.*“¹⁴ Přestupek je tedy nepochybně druhem správního deliktu. Zákon stanovuje, že má-li se správní delikt stát přestupkem, musí tak být označen přestupkovým zákonem nebo jiným zvláštním předpisem.¹⁵ Legální definice přestupku je zde především pro souladnost s principy zákonitosti a tedy

¹¹ Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 429 s.

¹² Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 416 - 417 s.

¹³ *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 428 s.

¹⁴ § 2 odst. 1. PřeZ

¹⁵ Přestupek definuje pro příklad i § 16 odst. 1 písm. d) zák. č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách ve znění pozdějších předpisů.

respektováním základních požadavků demokratického právního státu. Podle LZPS lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví;¹⁶ tedy zásadou legality, kterou subsidiárně zakotvuje i § 2 odst. 1 SŘ, a dále státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹⁷ K principu zákonnosti je vázána veškerá činnost veřejné správy a zákonnost je nezbytné aplikovat i na správní trestání v souvislosti k výkonu veřejné správy.^{18 19}

Přestupek je vymezen dvojím způsobem; *pozitivně* - zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně a *negativně* - nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Lze tedy namítnout, že jednání, jež má všechny znaky přestupku, není přestupkem, pokud může být posouzeno jako jiný správní delikt nebo trestný čin. Přestupkem nebude ani takové jednání, které se stalo za okolností vylučujících protiprávnost nebo absentuje-li některá ze složek tvořící odpovědnost za přestupek.

Lze tedy shrnout, že u ostatních správních deliktů je absence legálního pojmenování a všeobecně jsou označovány jako jiné správní delikty. *O přestupku lze proto hovořit jako o tzv. správním deliktu „pojmenovaném“,²⁰* který není postižitelný podle zvláštních předpisů nebo jako trestný čin.

1. 2. 1 Skutková podstata

PřeZ bývá označován za částečnou kodifikaci přestupkového práva. Platí to jak z důvodů úpravy v první části - obecné části PřeZ, tak pro dílčí odchylky specialit oproti řízení správnímu, které jsou upraveny ve třetí části zákona, ale i pro částečnou kodifikaci zvláštní části věnující se jednotlivým skutkovým podstatám přestupků. Dle objektu, tedy zájmu chráněného zákonem, lze rozlišit přestupky obsažené ve zvláštní části na přestupky proti pořádku ve státní správě a samosprávě dle § 21

¹⁶ Čl. 2. odst. 2. zák. č. 2/1993 Sb. LZPS

¹⁷ Čl. 2. odst. 3. zák. č. 1/1993 Sb. Ústavy

¹⁸ srov. rozhodnutí NSS sp. zn. 9 As 7/2009

¹⁹ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 3 – 20 s.

²⁰ *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 5 s.

až 46 PřesZ a § 47a PřesZ, přestupky proti veřejnému pořádku dle § 47, 47b a 48 PřesZ, přestupky proti občanskému soužití dle § 49 PřesZ a přestupky proti majetku dle § 50 PřesZ.²¹

S účinností od 1. 10. 2016 byly pro potřeby praxe nově formulovány některé skutkové podstaty přestupků, např. maření vykazání z obydlí nebo zakrývání obličeje při cestě na organizované sportovní utkání, v místě jeho konání či cestou zpět způsobem, který znemožňuje identifikaci osoby, nebo úmyslné ublížení na zdraví. Úprava je přehlednější, což v zásadě správnímu orgánu pomůže případné pachatele lépe postihovat, jakož i evidovat do přestupkové evidence.²²

Formálně vzato naplněním hypotézy a dispozice je protiprávní jednání pachatele subsumováno pod jednotlivou skutkovou podstatu přestupku. Pro možnost uložení sankce v rámci diskrece správním orgánem je však nutné i naplnění materiální stránky přestupku, a tedy je nutno zkoumat i ostatní vlivy a okolnosti spáchání. NSS shledává v této problematice analogii v trestním právu, kdy trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů, a tedy naplnění materiální stránky je obligatorní.²³ V praxi bývá materiální stránka věci poměrně přehlížena a kvůli nadbytečnému formalismu dochází nezdědka ke zbytečným k průtahům, jakož i nepřiměřeným nákladům při opravných řízeních.

Lze tedy shrnout, že ačkoliv jednání naplňuje podmínky stanovené zvláštní částí PřesZ formálně, nelze pachatele sankciovat za předpokladu, že materiální stránka přestupku nebyla naplněna.

1. 2. 2 Okolnosti vylučující protiprávnost

Jak bylo uvedeno již výše, přestupkem je pouze takové protiprávní jednání, jehož znaky výslovně stanoví konkrétní právní norma. Pokud v jednání absentuje protiprávní složka, ačkoliv vykazuje znaky přestupku, jedná se o právní jednání dovolené, a proto z takového jednání nelze vyvozovat odpovědnost za přestupek.

²¹ Parafrázováno *Bohadlo D., Potěšil J., Potměšil J.*, Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. Vydání, Praha: C. H. Beck 2013, 59 – 71 s.

²² Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích, Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

²³ Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 17/2007

Zákon o přestupcích explicitně v „§ 2 odst. 2 stanovuje podmínky, za nichž jednání přestupkem není, respektive označuje okolnosti vylučující protiprávnost.“²⁴ Přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, nebo nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl zřejmě způsoben stejně závažný následek.²⁵

Okolnosti vylučující protiprávnost je nutné odlišit od okolností, jež jsou důvodem k zániku odpovědnosti za přestupek. Hlavní rozdíl je v době, kdy nastávají. V případě okolností vylučujících protiprávnost existuje skutečnost zprošťující z odpovědnosti za přestupek již v době spáchání, kdežto k zániku odpovědnosti za přestupek dochází až po spáchání přestupku.

1. 2. 2. 1 Nutná obrana

V prvním případě se jedná o nutnou obranu – jednání směřující k odvrácení bezprostředně hrozícího útoku. Aby se dala vyloučit protiprávnost na základě nutné obrany, musí být splněno několik podmínek. V první řadě se musí jednat o útok. Červený, Šlauf a Tauber jsou názoru, že „Útok má zpravidla znaky trestného činu nebo přestupku, může ale spočívat např. v jednání osoby za tyto delikty neodpovědné (osoby mladší 15 let nebo jednající v nepřičetnosti).“²⁶ Autor se však přiklání k názoru autorů Jemelky a Vetešníka, kteří zastávají názor, že se musí jednat *o útok pouze fyzické osoby, která splňuje podmínky odpovědnosti za přestupek*.²⁷ Proti útoku osoby, která za přestupek není odpovědná, tedy osoba mladší 15 let nebo jednající v nepřičetnosti, je aplikovatelné ustanovení o krajní nouzi. Tento názor potvrzuje i rozhodnutí NSS ze dne 8. 2. 2008.²⁸

Obligatočním prvkem útoku pro užití nutné obrany je bezprostřednost, respektive útok musí být veden na zájem chráněný zákonem a musí přímo hrozit nebo trvat. Podmínka bezprostřednosti je vždy zkoumána s ohledem na individualitu

²⁴ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 10 s.

²⁵ Parafrázováno § 2 odst. 2 PřeZ

²⁶ Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 28

²⁷ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 9 - 11 s.

²⁸ Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 1/2008

konkrétních případů. Další podmínkou je také poměr intenzity útoku vůči intenzitě obrany. Jemelka a Vetešník konstatují, že *obrana by měla sloužit nejenom k zamezení útoku, ale i k odvrácení útoku takovým způsobem, aby v něm útočník již nepokračoval.*²⁹ Lze tedy vyvodit, že provedení obrany tedy může být intenzivnější než provedení útoku, nicméně nesmí být přehnané, čili se jednat o tzv. exces. Vhodným vodítkem pro posouzení vzájemné intenzity útoku a obrany se jeví porovnání způsobených škod, které vzniknout mohly, a vznikly. Ačkoliv obrana může způsobit větší škodu než útok, nesmí vzniknout výrazný nepoměr. NSS k této problematice konstatoval,³⁰ že nutná obrana v zákoně o přestupcích musí být vykládána se zřetelem na obdobný institut trestního práva,³¹ a tedy přiměřená obrana je taková, která není zcela zjevně nepřiměřená útoku.³²

1. 2. 2. 2 Krajiní nouze

V druhém případě se jedná o *krajiní nouzi* – jakožto jednání směřující k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí. Pro aplikování krajiní nouze musí být rovněž současně splněno několik podmínek. „*Pojem nebezpečí je zde přitom třeba chápat širěji než pojem útoku. Nebezpečí je stav hrozící poruchou, který může být vyvolán různě, např. působením přírodní síly (povodeň, požár, zemětřesení), technickými nedostatky (v dolech, dopravě) i nebezpečným lidským jednáním.*“³³ Případá tedy v úvahu aplikovat krajiní nouzi i v případě napadení osobou mladší patnácti let nebo nepřičetnou. Obdobně jako u nutné obrany směřuje nebezpečí proti zájmu chráněnému zákonem. Rozdíl oproti nutné obraně spočívá především v tom, že dochází ke střetu dvou chráněných zájmů, tedy aby byl ochráněn zájem jeden, musí být obětován ten druhý. Pro aplikování je zde obligatorní složka bezprostřednosti a skutečnosti nebezpečí.

NSS dovozuje, že nebezpečí nesmí pominout nebo pouze hrozit a nesmí existovat v pouze podvědomí nebezpečí odvracející osoby. Dále konstatuje, že

²⁹ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 8 – 12 s.

³⁰ Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 35/2008

³¹ § 29 odst. 2 zák. č. 40/2009 Sb. trestního zákona stanoví, že nejde o nutnou obranu, byla-li zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.

³² Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 8 – 12 s.

³³ Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 As 17/2005

odstraňování domnělého nebezpečí, v němž dochází k porušování zájmů jiných osob, je společensky nežádoucí a nebezpečné.³⁴ Ke krajní nouzi je oprávněna i osoba, jejíž zájmy v konkrétním případě ohroženy nejsou. Jako u nutné obrany se přiměřeně užije posouzení proporcionality mezi potenciálním nebezpečím hrozícím a jednáním nebezpečí odvracejícím. V zásadě nesmí jednáním v krajní nouzi být způsoben závažnější následek, než jaký v daném případě hrozil. Lze tedy vyvodit, že následek způsobený osobou jednající v krajní nouzi, by měl být vždy menší, než potenciálně hrozící následek. Následek se posuzuje v každém případě zvlášť na základě individuálního úsudku v krajní nouzi jednající osoby.

PřeZ aplikuje v případě krajní nouze podmínku subsidiarity a to tak, že je zkoumáno, zda před jednáním v krajní nouzi neexistovala jiná, chráněný zájem neohrožující možnost k odvrácení hrozícího nebezpečí.³⁵ Tato podmínka se posuzuje vždy a v aplikaci pachatelů v praxi dochází k poměrně kuriozním případům.³⁶

Hlavní rozdíl mezi krajní nouzí a nutnou obranou spočívá především v podmínce subsidiarity u krajní nouze. Tato podmínka u nutné obrany neplatí.

1. 2. 2. 3 Ostatní

PřeZ dále upravuje § 6 jednání na příkaz, a sice že za právnickou osobu odpovídá ten, kdo za ni jednal, nebo jednat měl, v případě, že šlo o jednání na příkaz, tak ten, kdo příkaz vydal.

Kromě explicitně upravených okolností vylučujících protiprávnost zákonem o přestupcích, jsou všeobecně uznávány analogické instituty upravené TZ nebo vyvozené z obecných právních zásad.

Jedním z takových případů je jednání na základě úředního přivolení. Například za předpokladu, že bylo právnické osobě vydáno oprávnění, na jehož základě začala realizovat stavbu, podkladové rozhodnutí bylo následně pro nezákonnost zrušeno,

³⁴ Parafrázováno rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 10/2011

³⁵ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 8 – 14 s.

³⁶ NSS sp. zn. 9 As 76/2010 - nelze se dovolávat krajní nouze při překročení nejvyšší povolené rychlosti z důvodu převozu psa k ošetření do místa svého bydliště, aniž by využil služeb nejbližší možné veterinární pohotovosti.

vrchní soud dovodil³⁷, že nelze takovému jednání přičítat protiprávnost, neboť by došlo k porušení principu presumpce správnosti správního aktu. Spornou je samozřejmě i otázka nulity takového aktu, kdy i přes prohlášení nulity z úřední povinnosti, respektive neexistence správního aktu od prvopočátku, neznamená ještě, že dotčená osoba má o prohlášení povědomí, a tedy by protiprávnost jednání oprávněné osoby odporovala principům spravedlnosti.³⁸

V praxi přichází v úvahu také *dovolené riziko*, které je spojováno především s oblastí finančního podnikání a ochrany životního prostředí. Hlavním předpokladem je společenská prospěšnost spojená s konkrétní činností a také podmínkou rizikovosti. Zmiňovaná rizikovost má být přiměřená, rozumná, odůvodněná a především osoba, které se má riziko dotknout, by měla být o rizikovosti informována a projevit s ní souhlas.³⁹

1. 2. 3 Odpovědnost za přestupek

Základní znaky odpovědnosti za přestupek jsou zavinění, věk a příčetnost fyzické osoby, která přestupek páchá. V případě, že jedna z těchto složek absentuje, zaniká odpovědnost za přestupek a řízení je dle stádia odloženo nebo zastaveno.

1. 2. 3. 1 Zavinění

Zákon o přestupcích stanoví, že k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.⁴⁰ Zavinění je vymezeno jako vnitřní psychický stav pachatele v době spáchání přestupku a k jeho následku, jehož hlavní složkou je úmysl a nedbalost. Jak vychází z § 2 odst. 1 stejného zákona pouze takové zaviněné chování je přestupkem, které lze definovat jako zaviněné protiprávní jednání konkrétní osoby. Oproti TZ⁴¹ stačí k odpovědnosti za přestupek již zavinění z nedbalosti, v případě, že PřeZ nebo jiný zvláštní předpis nestanoví, že k odpovědnosti je nutné úmyslné zavinění.

³⁷ Rozhodnutí VS v Praze 6 A 64/97

³⁸ Parafrázováno *Pavel Mates* Okolnosti vylučující protiprávnost ve správním trestání, *Trestněprávní revue* 6/2012, 143 s.

³⁹ Parafrázováno tamtéž

⁴⁰ § 3 zák. PřeZ

⁴¹ § 13 odst. 2 TrZ stanovuje, že k trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.

Pokud zvláštní část PřeZ nestanoví formu zavinění, aplikuje se výše uvedené pravidlo a k odpovědnosti za přestupek postačí nedbalost. Jako příklad lze uvést § 47 odst. 1 písm. h),⁴² kde nezáleží, zda se jednalo o nedbalost vědomou nebo nevědomou. K odpovědnosti postačí prostá nedbalost. Pokud pachatel spáchá výše uvedený skutek zaviněním úmyslným, může správní orgán tuto skutečnost zohlednit jako přitěžující okolnost při určení druhu a výše sankce s ohledem na § 12 odst. 1 v rámci své zákonné diskrece.

V situaci, kdy přestupkový zákon stanoví, že jako obligatorní složkou zavinění je úmysl, příklad lze uvést § 43 odst. 1 písm. b)⁴³, nebude jednání zaviněné v nedbalosti přestupkem. Stanoví-li zákon o přestupcích nebo jiný zvláštní předpis, že je vyžadováno zavinění úmyslné, není relevantní, zda šlo o úmysl přímý nebo nepřímý.

Ačkoliv bývají v přestupkovém řízení občas využívány principy trestního práva, v zákoně o přestupcích absentuje například princip kolektivního zavinění. Lze tedy dovodit, že zaviněné jednání lze přičíst pouze osobě pachatele a nikomu jinému.

1. 2. 3. 2 Věk

Další složkou odpovědnosti za přestupek zavinění je věk. Zákon o přestupcích předpokládá osobní odpovědnost konkrétní fyzické osoby. Jedná se o tzv. deliktní odpovědnost, která je podmíněna dosažením 15 let s ohledem na dosaženou rozumovou a volní vyspělost. Předpoklad je vymezen negativně, tedy odpovědný není ten, kdo v době spáchání přestupku nedovršil 15 rok svého věku. S ohledem na absenci úpravy počítání času v zákoně o přestupcích lze připustit analogii k trestnímu zákoníku⁴⁴ a den patnáctých narozenin se proto nezapočítává.⁴⁵

Před zahájením řízení ve věci, kterého se dopustila fyzická osoba, jež nedovršila 15 let svého věku, je správní orgán povinen *odložit věc* bez zahájení řízení § 66 odst. 1 písm. b) PřeZ. S ohledem na změnu přestupkového zákona s účinností od 1. 10. 2016, kdy se bude měnit odst. 4 výše specifikovaného paragrafu, se

⁴² Přestupku se dopustí ten, kdo poškodí nebo neoprávněně zabere veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení.

⁴³ Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně naruší režim ochrany a vstupu do vojenského objektu.

⁴⁴ § 139 TrZ Kde tento zákon spojuje s uplynutím určité doby nějaký účinek, nezapočítává se do ní den, kdy nastala událost určující její začátek.

⁴⁵ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 35 – 38 s*

o odložení věci vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, budou-li správnímu orgánu známy nebo pokud by vyrozumění nebylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.⁴⁶

Pokud již bylo řízení zahájeno a v průběhu se zjistí, že obviněný v době spáchání nedovršil 15 let svého věku, bude řízení *zastaveno* v souladu s § 76 odst. 1 písm. e) PřeZ, kdy s ohledem na odst. 3, bude řízení zastaveno usnesením poznamenaným do spisu a vyrozuměním účastníků.

S ohledem na věk pachatele je rovněž nutné zmínit ustanovení § 19 odst. 1 PřeZ,⁴⁷ které apeluje na zvláštní přístup k osobám mladistvým ve věku od 15 do 18 let vlastního věku. Při ukládání sankcí mladistvým pachatelům je nutné zohlednit především výchovný smysl sankce, který by měl v zásadě přispívat k zamezení dalšího negativního chování mladistvých.⁴⁸

1. 2. 3. 3 Příčetnost

Další podmínkou odpovědnosti fyzické osoby za přestupek je příčetnost, kterou obdobně jako složku věku vymezuje PřeZ negativně. Za přestupek není odpovědný, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat, že jde o porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo nemohl ovládat své jednání.

Odpovědnosti se však nezbujuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím jiné návykové látky. Oproti úpravě trestního práva se nedá aplikovat ani ustanovení o zmenšené příčetnosti.⁴⁹ Zmenšená příčetnost může mít vliv pouze vliv při určení druhu sankce a její výměry podle § 12 odst. 1 PřeZ.

⁴⁶ Srov. stávající úpravy 66 odst. 1 PřeZ Rozhodnutí o odložení věci se nevydává. O odložení se vyrozumí pouze poškozený.

⁴⁷ Při posuzování přestupku osoby, která v době jeho spáchání dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku (dále jen "mladistvý"), se přihlíží ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži.

⁴⁸ Parafrázováno Horzinková E., Kučerová, H., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou, 1. Vydání. Praha: Leges, 2009, 74 s.

⁴⁹ § 27 TrZ Kdo pro duševní poruchu v době spáchání činu měl podstatně sníženou schopnost rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání, je zmenšeně příčetný.

Určujícím okamžikem pro určení zda fyzická osoba byla příčetná, je doba spáchání přestupku. Obecně platí vyvratitelná domněnka, že fyzická osoba byla příčetná, dokud nebude prokázán opak.

Duševní poruchu lze vymezit jako stav fyzické osoby, který je vyvolaný duševní nemocí či mentální psychickou situací a je odchylný od chování osob stejného věku, sociálního postavení a také pohlaví. Již samotná přítomnost duševní choroby, ať dlouhodobé nebo krátkodobé, však nemusí automaticky vyvolat nepřičetnost. Aplikovat ustanovení o nepřičetnost lze až tehdy, kdy duševní porucha vyvolala nedostatek rozpoznávací a ovládací schopnosti. Pachatel tedy nemohl rozpoznat, že porušuje nebo ohrožuje zájmy chráněné zákonem.

Pro posouzení nepřičetnosti postačí existence jedné z nich. Při pochybnostech o zachování ovládacích a rozpoznávacích schopností, aniž by se do stavu přivedl pachatel sám, byť z nedbalosti, požitím alkoholu nebo jiné návykové látky, je správní orgán povinen zajistit odborné posouzení duševního stavu pachatele lékařem nebo zdravotnickým zařízením.⁵⁰

V případě, že správní orgán zjistí, že fyzická osoba podezřelá ze spáchání přestupku v době jeho spáchání nemohla rozpoznat protiprávnost jednání nebo své jednání ovládat, postupuje se obdobně jako u věku a přestupek je dle stádia odložen nebo je řízení zastaveno.⁵¹

1. 2. 4 Zánik odpovědnosti za přestupek

Oproti okolnostem vylučujícím protiprávnost, které vyloučí trestnost jednání, v němž je spatřován přestupek, již v době spáchání, při zániku odpovědnosti podle § 20 PřeZ k naplnění skutkové podstaty přestupku dojde, nicméně později nastanou okolnosti, které způsobí zánik trestnosti. Mezi takové okolnosti je řazeno uplynutí doby (prekluze)⁵² a amnestie.

⁵⁰ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 36 – 38 s

⁵¹ Tamtéž

⁵² Dovozuje např. rozhodnutí NSS 7 As 11/2010-134 – „K zániku odpovědnosti za správní delikt uplynutím času (prekluzi) přihlíží správní soudy všech stupňů z úřední povinnosti.“

V praxi jsou známé případy, kdy se přestupek nepodařilo včas projednat, neboť nebylo pravomocně rozhodnuto do 1 roku od jeho spáchání.⁵³ Problematickou byla též otázka, zda ve lhůtě § 20 Přez musí rozhodnutí rovněž nabýt právní moci. Převládající názor „že v jednoroční prekluzivní lhůtě musí být o přestupku vydáno pravomocné rozhodnutí“⁵⁴ je změnou Přez s účinností od 1. 10. 2015 vyvrácen, neboť lhůta se od zahájení přerušuje.

Zákonodárce vyřešil zákonem č. 204/2015 Sb. s účinností od 1. 10. 2015 hned několik problémů tak, že sice ponechal výše uvedenou roční lhůtu, ale zajistil ji jejím přerušením v odst. 2, kdy konkrétními okolnostmi pro přerušování lhůty jsou;

- od zahájení řízení o přestupku z moci úřední nebo na návrh, (pro účely přerušování proto nelze uznat úkony součinnosti podle § 58 Přez, podání vysvětlení podle § 60 Přez ani subsidiárně podle § 137 SŘ, ani odložení věci)
- dále se přerušuje vydáním byť nepravomocného rozhodnutí uznávající vinu pachatele,
- a stejně tak se přerušuje pro případy příkazního řízení také vydáním příkazu, případně jeho doručení.

Přerušením lhůty tedy počíná běžet lhůta nová,⁵⁵ a sice roční pro zánik odpovědnosti. Po zahájení běhu nové lhůty však nelze přestupek projednat, pokud od jeho spáchání uplynuly dva roky.⁵⁶ V případě, že by omezení dvou let od spáchání přestupku absentovalo, docházelo by ke zbytečně neúměrnému prodlužování řízení o přestupku, nemluvě o dopadu na náročnost dokazování a hospodárnost řízení. Toto ustanovení tedy neporušuje zásady spravedlivého procesu, naopak poskytne správním orgánům delší možnost k postihování pachatelů přestupků.

⁵³ Úprava § 20 odst. 1 Přez účinná do 30. 9. 2015

⁵⁴ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 127 s.

⁵⁵ Zákonodárce se zde pravděpodobně nechal inspirovat během lhůt pro promlčení trestní odpovědnosti dle § 34 odst. 4 písm. a) TZ, kde se přerušuje běh lhůty vydáním usnesení o zahájení trestního stíhání.

⁵⁶ Parafrázováno Pavel Mates, Karel Šemík Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

Další možností zániku odpovědnosti je ne často užívaný institut amnestie. Amnestie je udělována vládou formou usnesení, které se vyhláší ve Sbírce zákonů podle § 90 PřeZ. Amnestii lze obecně chápat jako hromadné promíjení nebo zmírnění sankcí.

1. 2. 5 Sankce a ochranná opatření

Sankce, respektive trest, je následek za spáchání přestupku, který stanoví správní orgán pachateli na základě PřeZ nebo zvláštního předpisu, který může stanovit i jiné tresty.⁵⁷ PřeZ taxativně vyjmenovává v § 11 jednotlivé druhy sankcí, konkrétně se jedná o napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Podmínky pro ukládání výše vyčtených sankcí jsou upraveny v § 13 až § 15. Další možnost kvazi potrestání je uložení ochranného opatření. Nelze rezignovat na trestněprávní zásady jako *nullum crimen sine lege* – není trestného činu bez zákona a *nulla poena sine lege* – není trestu bez zákona, které se rovněž aplikují pro přestupkové řízení. Správní trestání je tedy striktně omezeno zásadou zákonnosti,⁵⁸ kdy jednotlivé tresty mohou být ukládány pouze při naplnění skutkové podstaty zvláštní části PřeZ nebo jiného zvláštního předpisu.

1. 2. 5. 1 Tresty

Tresty v PřeZ mají povahu represivní, výchovnou a také preventivní. Zpřísnění represe provádí zák. č. 204/2015 Sb. hned několika způsoby, předně pak účinností od 1. 10. 2015 se zpřísnuje obecná sazba pokut udělovaných v blokovém řízení až na 5000,- Kč, a v příkazních řízeních až na 10 000,- Kč dle § 13 odst. 2 PřeZ. Otázkou je nakolik bude mít tato změna vliv na případný postih pachatele v přestupkovém řízení, neboť zvláštní zákony velmi často zakotvují možnost uložení sankce vyšší, a tedy navýšení sazeb blokových pokut poněkud ztrácí význam.⁵⁹

S účinností od 1. 10. 2016 se u zákonem stanovených přestupků, např. § 47 odst. 4, § 49 odst. 5, § 50 odst. 5 zavádí institut recidivy, kdy v případě

⁵⁷ např. podle § 293 odst. 3 zák. č. 13/1993 Sb. celního zákona, lze za celní přestupek uložit sankci propadnutí zboží

⁵⁸ např. skutkové podstaty přestupků nemohou být upraveny ani obecně závaznými vyhláškami obcí, ale pouze zákonem.

⁵⁹ Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

opakovaného spáchání se zvyšuje horní hranice sankce. Recidiva je upravena § 91a PřeZ a to tak, že přestupek je spáchán opakovaně, jestliže od pravomocného rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo dvanáct měsíců. Obdoba recidivy byla obsažena v PřeZ před předmětnou změnou, a sice v § 15a odst. 2 PřeZ jako podmínka pro sankce zákazu pobytu.⁶⁰ Předpoklad „stejného přestupku“ sice evokuje opětovné porušení konkrétního objektu, nicméně s ohledem na vágnost vymezení recidivy, může být tento institut využit jako přitěžující okolnost v případě rozhodování o přestupcích např. chránící obdobný objekt, u téhož pachatele.

Vzhledem k judikatuře NSS se při správním trestání uplatňují základní zásady soudního trestání a lze se tedy ztotožnit s názorem trestněprávní doktríny, že důvodem zániku trestu je toliko smrt odsouzeného.⁶¹ NSS uvádí, že „*Trestní sankce (jako například peněžitý trest) tak nemůže přejít na jinou osobu, tj. na dědice. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že každá trestní sankce má ryze osobní charakter a je neodmyslitelně spojena s osobou odsouzeného.*“⁶² Smrtí pachatele tak sankce neztrácí veřejnoprávní povahu a osobní charakter, nestanoví-li zákon jinak, nelze na ni tedy nahlížet jako na pohledávku za fyzickou osobou.⁶³

1. 2. 5. 2 Ochranná opatření

Další možnost kvazi potrestání je možnost uložení ochranného opatření, jedná se o omezující opatření nebo zabránění věci a můžeme jej definovat jako preventivní působení na osobu pachatele přestupku za účelem omezení, nebo podstatného snížení rizika v pokračování činnosti, kterou je ohrožován nebo porušován zájem společnosti. Oproti sankcím, jejichž hlavním účelem je majetková, omezující nebo jiná újma, je primárním účelem ochranného opatření preventivní působení. Ačkoliv i při uložení ochranného opatření dochází k zásahu do práv pachatele, neřadí se

⁶⁰ Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Zákaz pobytu jako sankce za přestupek, *Trestněprávní revue* 3/2013, 67 s.

⁶¹ *Šámal, P. a kol.* Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1132

⁶² Rozhodnutí NSS sp. zn. 7 As 167/2012

⁶³ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 65 - 70 s.

ochranná opatření mezi sankce. Újma z ochranného opatření je přirovnávána k vedlejšímu účinku nezbytnému k ochraně jak pachatele, tak i společnosti.⁶⁴

S účinností od 1. 10. 2015 zák. č. 204/2015 Sb. se mění § 17 PřeZ, který jako další ochranná opatření stanoví také zákaz navštěvování některých určených veřejně přístupných míst, nebo míst, kde se konají veřejné sportovní, kulturní a jiné společenské akce. Současně se také rozšiřuje okruh přestupků, jejichž pachatelům lze ochranná opatření uložit, konkrétně § 46, § 47 a 48, § 49, § 50, nicméně byla zpřísněna podmínka uložení omezujícího opatření dle § 17 odst. 3 PřeZ v podobě přímé souvislosti mezi přestupkem a omezujícím opatřením.

Zákonodárce oproti úpravě účinné do 30. 9. 2015 vypustil podmínku, že zákaz se vztahuje na místa, kde se podávají alkoholické nápoje. Ačkoliv důvodová zpráva původně presumovala demonstrativní výčet míst,⁶⁵ jichž se mohou zákazy týkat, v průběhu jednání Parlamentu byla tato skutečnost vypuštěna.⁶⁶ Povinnost vymezení termínu veřejně přístupného místa, nebo místa, kde se konají veřejné sportovní, kulturní nebo jiné společenské akce, zůstává na ustálení judikatury, respektive přesné specifikaci míst správním orgánem, kterých se zákaz může týkat. V opačném případě by velmi snadno mohlo dojít nepřiměřenému omezení osobní svobody, respektive svobody pohybu osoby pachatele.

Ačkoliv úprava ochranných opatření působí propracovanějším dojmem, stále zůstává otevřena otázka proveditelnosti či kontrolovatelnosti plnění ochranných opatření např., zda osoba skutečně bude zákaz dodržovat a specifikovaným místům se vyhýbat nebo je nenavštěvovat. Nicméně na tento „dohled“ není zřejmě ve veřejné správě dostatečná personální ani finanční kapacita.

⁶⁴ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 110 – 111 s.

⁶⁵ Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb. – „*Může se dále jednat o konkrétní ulice, prostranství před obchody, parky či blízké okolí restaurací, apod., kde se pachatel často zdržuje a kde dochází k narušování veřejného pořádku, občanského soužití či ke škodám na majetku.*“

⁶⁶ Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

1. 3 Vztah správního řádu a zákona o přestupcích

Přestupkový zákon v § 51 stanovuje subsidiaritu správního řádu, kdy stanovuje, že „není-li v přestupkovém zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“⁶⁷ Obecné předpisy o správním řízení obsahuje v současné době pouze správní řád, konkrétně ve druhé části – obecná ustanovení o správním řízení a rovněž ve třetí části – zvláštní ustanovení o správním řízení. Aplikovatelnost druhé a třetí části neplatí výlučně, pro příklad lze uvést první část správního řádu, § 175, § 177 odst. 1 a 2, z nichž v zásadě vyplývá povinnost aplikace základních zásad při výkonu činnosti správních orgánů i v případě, že se aplikace správního řádu vyloučí.

1. 3. 1 Správní řízení

*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*⁶⁸

V literatuře je pak správní řízení označováno jako proces, jehož výsledkem je správní akt, v němž se osoby, jichž se řízení týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi. Dále pak jako proces, „který probíhá v právních formách od zahájení řízení, zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití prostředků k přezkoumání, až po případnou exekuci.“⁶⁹

Obecně lze správním řízením označit procesní postupy v oblasti veřejné správy, upravené procesními normami správního práva, které směřují k vydání individuálního správního aktu majícího konstitutivní nebo deklaratorní charakter s ohledem na druh řízení.

⁶⁷ § 51 PřeZ

⁶⁸ § 9 SŘ

⁶⁹ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 347 s.

1. 3. 2 Přestupkové řízení

PřeZ upravuje ve své třetí části přestupkové řízení, které je jedním ze zvláštních druhů správních řízení, kde rozhodnutí má jednak deklaratorní povahu – konstatování, že skutek byl spáchán konkrétní osobou, tak i konstitutivní – za skutek spáchaný byl vyměřen konkrétní trest v konkrétní výši.

Předpisy přestupkového práva vymezují postavení subjektů řízení, především jejich procesní práva a povinnosti, dále upravují proces před zahájením, zjišťování podkladů pro rozhodnutí, vydání rozhodnutí. Účelem přestupkového řízení je objektivně a bez zbytečných průtahů stanovit, zda se přestupek stal, kdo jej spáchal, za jakých okolností⁷⁰ a jakou sankci za jeho protiprávní jednání PřeZ nebo jiný zvláštní zákon stanoví. Při ukládání sankce je důležitá prevence dalšího protiprávního jednání samotného pachatele, ale i ostatních osob.⁷¹

Postup při přestupkovém řízení je upraven toliko v části třetí v § 51 až § 87 přestupkového zákona. V situaci, kdy přestupkový zákon výslovně nevyloučí užití správního řádu nebo danou problematiku sám neupravuje, užije se správní řád, který má subsidiární povahu.

Nutno zmínit, že skutkové podstaty, jakož i za ně udělované sankce, nejsou upraveny pouze v PřeZ, nýbrž i v dalších zvláštních zákonech, které mohou rovněž upravovat odlišné procesní ustanovení.⁷²

Lze tedy shrnout, že ačkoliv je přestupkový zákon ve vztahu speciálního zákona vůči správnímu řádu, je zároveň zákonem subsidiárním vůči dílčím speciálním úpravám řízení pro konkrétní přestupky.

⁷⁰ Srov. NSS sp. zn. 5 As 20/2004 – 37 konstatuje, že okolnosti, za kterých k protiprávnímu jednání došlo, nejedná-li se o okolnosti vylučující protiprávnost (nutná obrana, krajní nouze), jsou relevantní pro uložení výše sankce, nikoli pro závěr o tom, zda byl či nebyl spáchán přestupek.

⁷¹ Parafrázováno Černý, J., Horzinková, E., a Kučerová, H. Přestupkové řízení. 11. Vydání. Praha: Linde. 2009, 28 s.

⁷² Parafrázováno Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 436 s.

2. PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH

Správní orgán je definován § 1 odst. 1 SŘ. Toto ustanovení jej definuje jako souhrnný pojem pro orgány moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

V právním státě je nutné, aby každé řízení bylo vedeno u věcně, místně a funkčně příslušného správního orgánu. Jde o požadavek, aby průběh řízení a vydání rozhodnutí bylo uskutečněno takovým orgánem, který je v konkrétní věci příslušný. Příslušnost je procesním pojmem, který z hmotněprávního hlediska určuje orgán, jenž má působnost a pravomoc čili kompetenci v dané věci vést řízení a rozhodnout ve věci. Působnost je nutno vnímat jako okruh věcí, o kterých správní orgán může rozhodovat. Věcná příslušnost stanoví jaký správní orgán, včetně jeho stupně, bude o věci rozhodovat v 1. stupni. Funkční příslušnost pak „určuje, který z orgánů – článků vnitřní organizační struktury věcně příslušného správního orgánu – je příslušný správní řízení vést.“⁷³

Na základě ustanovení § 52 PřeZ jsou přestupky projednávány:

- a) obecními úřady nebo zvláštními orgány obce,
- b) jinými správními orgány, stanoví-li tak zákon.

K písm. a) Vzhledem k § 61 OZř mohou přestupky projednávat obce, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Obecním úřadem obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad trojkové obce“) je takový úřad, který vykonává přenesenou působnost a podle § 66 OZř je rovněž úřadem, který kromě své přenesené působnosti vyplývající z § 61 odst. 1, písm. a) a § 64 OZř, vykonává v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím předpisem.⁷⁴

⁷³ Skulová Soňa et al. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 76 s.

⁷⁴ Zák. č. 314/2002 Sb., včetně prováděcí vyhlášky č. 388/2002 Sb.

Pověřený obecní úřad je dle § 64 OZř takovým úřadem, který kromě přenesené působnosti vyplývající z § 61 odst. 1, písm. a), vykonává v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím předpisem. Správní obvody obcí dvojkových a trojkových jsou stanoveny vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁵

Obce vykonávají jak samostatnou působnost, tak přenesenou působnost na základě v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Přestupková agenda příslušící obcím je pak specifikována v § 53 odst. 1 PřeZ. Všechny obce bez ohledu na svou velikost nebo označení projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, proti veřejnému pořádku, proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Nicméně je nutno zmínit, že přestupky proti pořádku ve státní správě podle § 46 odst. 1 PřeZ projednává každá obec jen v rozsahu, v jakém jsou jí svěřeny.⁷⁶ Není vyloučeno, aby zvláštní zákony obcím založily další působnost pro projednání přestupků.

K písm. b) Jak bylo zmíněno již výše, § 52 písm. b) PřeZ zmocňuje k projednávání přestupků i jiné správní orgány, stanoví-li tak zákon. Jinými správními orgány mohou být např. katastrální úřady, finanční úřady, úřady práce, celní úřady, krajské úřady, Úřad pro ochranu osobních údajů, Česká inspekce životního prostředí a další.

2. 1 Zajištění přestupkové agendy u obcí

Řešení přestupkové agendy je pak svěřeno i v ohledech, které obce nespravují. Ve smyslu zákona je nutno obec vnímat jako obecní úřad nebo zvláštní orgán, který obec za účelem řešení přestupkové agendy zřizuje. Obec může přestupkovou agendu

⁷⁵ Horzinková E., Kučerová, H., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou, 1. Vydání. Praha: Leges, 2009, 41 s.

⁷⁶ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 317 – 318 s.

řešit několika způsoby, v první řadě je zde možnost zřízení přestupkové komise podle § 53 odst. 3 PřeZ a § 106 OZř, další možností je zřízení komise rady obce podle § 102 odst. 2 písm. h) OZř, poslední možnost je zde za předpokladu, že nebyl zřízen ani jeden druh komise, a sice postup dle § 109 odst. 3 OZř.

2. 1. 1 Komise pro projednávání přestupků

Zřízení zvláštního orgánu je na zvážení obce. Pokud obec shledá, že zvláštní orgán, respektive komisi pro projednávání přestupků (dále jen „přestupkovou komisi“), potřebuje, postupuje se podle § 53 odst. 3 PřeZ s pověřením plynoucím z § 106 OZř. Přestupkovou komisi zřizuje starosta bez souhlasu ostatních orgánů obce, rovněž jmenuje a odvolává členy, a také řeší případnou podjatost jejích členů. Přestupkové komisi lze svěřit veškerou pravomoc k projednávání přestupků, ale i případně jen její část, popř. vybrané druhy přestupků.

Přestupková komise jedná a rozhoduje o věci ve tříčlenném složení za předsednictví osoby s právníkem vzděláním nebo zvláštní odbornou způsobilostí pro projednání přestupků, kterou může nabýt *bud' vykonáním příslušné zkoušky, nebo na základě uznání rovnocennosti vzdělání podle § 33, resp. § 34 zák. č. 312/2002 Sb.*⁷⁷ Členové komise se usnášejí většinou hlasů.⁷⁸ Pro jednání přestupkové komise platí obdobně § 134 SŘ o řízení před kolegiálním orgánem. Hlasování komise je řízeno předsedou, který hlasuje až jako poslední, o hlasování se následně sepíše protokol, který je podepsán členy přestupkové komise, případně i osobou tento protokol sepisující (není-li členem komise). V případě nahlížení do spisu pak není možné nahlížet i do protokolu o hlasování.

2. 1. 2 Přestupková komise rady § 53 odst. 3 PřeZ a § 102 odst. 2 písm. h) OZř

Komise rady obce, kterou je možno zřizovat podle § 53 odst. 3 PřeZ a § 102 odst. 2 písm. h) OZř, je obdobně jako komise přestupková pověřena k projednávání přestupků, je naproti tomu zřizována a zrušována radou obce, která zároveň jmenuje a odvolává její předsedy a členy. S ohledem na § 53 odst. 3 PřeZ

⁷⁷ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 321 s.

⁷⁸ § 53 odst. 3 PřeZ

platí pro komisi rady a přestupkovou komisi stejná pravidla, tedy rozhodování ve tříčlenném složení za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků.

Ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) OZř připouští možnost přenesení části výkonu přenesené působnosti. Děje se tak po projednání starosty s ředitelem krajského úřadu, čímž se komise rady stane de lege § 122 odst. 2 OZř výkonným orgánem. I přes to, že je komise rady obce obecně ze své činnosti odpovědna radě obce, nicméně ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá podle § 122 odst. 5 OZř starostovi.⁷⁹ Obdobně jako u přestupkové komise, platí i pro komisy rady ustanovení § 134 SŘ o řízení před kolegiálním orgánem.

2. 1. 3 Není zřízena žádná komise

Za předpokladu, že nebyla zřízena přestupková komise ani komise rady, pravomoc projednávat přestupky spadá dle § 109 odst. 3 písm. b) OZř příslušnému obecnímu úřadu, respektive jeho pověřeným pracovníkům dle pravomocí, rozdělených radou podle § 102 odst. 2 písm. f) mezi jednotlivé odbory a oddělení.

Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, případně tajemníkem a dalšími zaměstnanci podle profese a zaměření. V případě, že obecní úřad je tvořen pouze starostou, pak náleží pravomoc řešit přestupky pouze jemu samotnému. Zvláštní úprava ustanovení § 53 odst. 4 PřeZ pak stanoví působnost pro hlavní město Prahu.

2. 2 Zajištění přestupkové agendy veřejnoprávní smlouvou

Další možností řešení přestupkové agendy je podle § 63 odst. 1 OZř přenesení její působnosti na jinou obec veřejnoprávní smlouvou se souhlasem krajského úřadu. Důvodem může být nedostatek odborného aparátu, množství přestupků a celkově vhodnější zázemí. Náležitosti veřejnoprávní smlouvy jsou stanoveny v odst. 2 výše specifikovaného paragrafu, konkrétně jde o označení účastníků, dobu trvání smlouvy, vymezení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce

⁷⁹ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 321 s.*

vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí), a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

S ohledem na § 66a OZř je možné, aby trojkové obce s přenesenou působností v jednom správním obvodu krajského úřadu, uzavřely veřejnoprávní smlouvu, která se rovněž může týkat přestupků, na základě které by jedna trojková obec vykonávala přenesenou působnost nebo její část, za obec druhou, případně více obcí zúčastněných na veřejnoprávní smlouvě. Obdobně jako v předchozím odstavci je i zde potřeba souhlasu nadřízeného orgánu, v tomto případě je jím Ministerstvo vnitra, které jej vydá po konzultaci s příslušným ministerstvem nebo věcně příslušným ústředním správním úřadem. Náležitostmi veřejnoprávní smlouvy jsou označení účastníků smlouvy, doba trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti.⁸⁰

Při případném pozbytí, ale i nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy může vyvstat otázka, jak se bude postupovat s již zahájenými řízeními o přestupcích. V takovém případě by se subsidiárně užil § 132 SŘ, kdy změní-li se okolnosti rozhodné pro určení místní nebo věcné příslušnosti co do stupně a nestanoví-li zákon jinak, dokončí řízení správní orgán původně příslušný.⁸¹

2.3 Místní příslušnost

Zatímco § 52 a § 53 PřeZ se zabývají hlavně otázkou příslušnosti věcné, § 55 PřeZ se věnuje problematice příslušnosti místní. V přestupkovém řízení neplatí obecná zásada SŘ o místní příslušnosti. PřeZ obsahuje vlastní zásadu místní příslušnosti, a sice že k projednání přestupku je místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán. Jde tedy o místo, kde byl přestupek uskutečněn. U komisivních přestupků je tímto místem místo konání, u omisivních pak, kde konáno nebylo, ač konáno být mělo. *V případě přestupků pokračujících,*

⁸⁰ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 319 – 320 s.

⁸¹ Parafrázováno *Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S.* Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 354 – 367 s.

*trvajících a hromadných se jedná o místo, kdy byl přestupek dokončen.*⁸² Za situace, kdy je přestupek spáchán v několika správních obvodech, je místo spáchání přestupků v obvodu, kde byl přestupek zjištěn.

Správní obvody českých správních orgánů se nacházejí pouze na území České republiky. PřeZ § 55 odst. 2 v souvislosti s § 8 posuzuje přestupky spáchané na území České republiky podle PřeZ nebo jiného zákona, případně též přestupky proti občanskému soužití § 49 odst. 1 písm. b) a c) a přestupky proti majetku podle § 50 spáchané občanem České republiky nebo cizincem majícím trvalý pobyt v České republice, pokud takové jednání nebylo v cizině projednáno. Přestupek se pak projednává podle PřeZ nebo jiného zákona tehdy, pokud byla porušena povinnost vyplývající z mezinárodních dohod, kterými je Česká republika vázána. V takových případech obdobně jako za situace, kdy nejde místo spáchání přestupku spolehlivě zjistit, je místní příslušnost odvozena od trvalého pobytu pachatele na území České republiky.⁸³ Autoři komentáře Jemelka a Vetešník uvádějí, že *„je-li místně příslušných více správních orgánů, platí, že pokud se nedohodnou jinak, je podle § 11 odst. 2 SpŘ místně příslušný ten, kdo zahájil řízení jako první. V případě sporu by o příslušnosti rozhodl nadřízený správní orgán.“*⁸⁴

Vzhledem k tomu, že ustanovení § 55 odst. 2 PřeZ omezuje, či dokonce vylučuje subsidiární aplikaci § 11 odst. 2 SŘ, které se vztahuje výhradně na situace, kdy podmínky místní příslušnosti zjistit nelze, dochází autor jazykovým výkladem k závěru, že § 55 odst. 2 PřeZ dopadá přesně na situace, kdy nelze určit místo spáchání přestupku, tedy kritérium, které je primární podmínkou pro stanovení místní příslušnosti, a protože je místní příslušnost určena právě místem spáchání, logicky znemožňuje aplikaci ustanovení § 11 odst. 2 SŘ.

Místní příslušnost se nemusí řídit obecnou zásadou místa spáchání nebo podpůrně místem trvalého bydliště, PřeZ připouští rovněž změnu podle odst. 3. Jedná

⁸² Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 324 s.

⁸³ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 325 – 326 s.

⁸⁴ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 325 s.

se o obdobu změny místní příslušnosti v civilních řízeních z důvodů tzv. „vhodnosti.“ V praxi se může stát, že účastníci řízení⁸⁵ mají trvalý pobyt v jiném správním obvodu orgánu stejného stupně. S ohledem na zásadu procesní ekonomie a rychlosti řízení by správnímu orgánu vznikaly nepřiměřené náklady s vedením řízení a rozhodnutím ve věci. Je však nutné, aby účelnost postoupení byla bez pochyb zřejmá, a aby správní orgán, jemuž se věc postoupí, byl taktéž věcně příslušný k projednání přestupku. *K tomuto postoupení může dojít na žádost účastníka řízení (což je častější případ) nebo teoreticky též z moci úřední. Zákon zde stanoví pouze to, že k tomuto postoupení není třeba souhlas účastníka řízení.*⁸⁶ Další případy změny místní příslušnosti připouští SŘ v ustanovení § 131.

⁸⁵ Viz kapitola 3.

⁸⁶ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 326 s.

3. ÚČASTNÍCI PŘESTUPKOVÉHO ŘÍZENÍ

Dalšími klíčovými subjekty přestupkového řízení, kromě správních orgánů, jež vedou přestupkové řízení, jsou účastníci řízení, kteří jsou vymezeni v ustanovení § 72 PřeZ. Vzhledem k taxativnímu výčtu není možné, aby byl účastníkem přestupkového řízení zákonný zástupce mladistvého, popř. opatrovník či zmocněnec účastníka. Z jejich postavení sice vyplývají práva jako zúčastnění se ústního jednání podle § 74 odst. 2 PřeZ, právo podání odvolání podle § 81 odst. 1 PřeZ, ale nezískávají tím postavení účastníka.⁸⁷

PřeZ za účastníky řízení označuje obligatorně obviněného z přestupku, poškozeného, v případě, že jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, vlastníka věci, která by mohla být nebo byla zabráná, v části řízení týkající se zabránění věci, navrhovatele, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku dle § 68 odst. 1.

Řízení o přestupcích je povahou řízením trestního obvinění, a tedy ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod náleží osobám, vůči kterým je řízení vedeno, právo na spravedlivý proces minimálně v rozsahu garance dané touto Úmluvou.⁸⁸

Rovněž je nutné zmínit, že účastníci v § 72 písm. b), c) a d) PřeZ jsou účastníky pouze fakultativně, obligatorně je účastníkem v každém přestupkovém řízení pouze obviněný ze spáchání přestupku.

3.1 Obviněný

Z povahy řízení vyplývá, že v každém přestupkovém řízení vystupuje vždy ten, kdo byl z přestupku obviněn. Dle ustanovení § 73 PřeZ platí, že osoba podezřelá

⁸⁷ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 383 – 385 s.

⁸⁸ Parafrázováno *Kopecký, M.*, K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* č. 1/2010, 203–211 s.

z přestupku, se stává obviněnou prvním procesním úkonem správního orgánu, který proti ní směřuje.

V případě, že se pachatel dopustí přestupku podle „§ 49 odst. 1 písm. b) a c) nebo přestupku podle § 50 vůči osobě blízké, resp. přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) vůči komukoli, jedná se o tzv. návrhový přestupek.“⁸⁹ Návrhový přestupek se projednává podle § 68 PřeZ na návrh postižené osoby, případně zákonného zástupce nebo opatrovníka. Problematika změn § 49 a § 50 PřeZ s účinností od 1. 10. 2016 bude rozebrána dále.⁹⁰

Analogicky jako v trestním řízení dle § 73 odst. 1 PřeZ se na obviněného hledí, jako by byl nevinný, dokud není pravomocným rozhodnutím vysloven opak. Další zásadu, která je rovněž zakotvena v § 73 odst. 2 PřeZ dovozuje i Ústavní soud⁹¹, že k výpovědi ani k doznání nesmí být osoba obviněného donucována, tzv. zásada zákazu sebeobviňování. Obviněný má explicitně stanovena práva vycházející z § 73 PřeZ, např. možnost vyjádření se ke všem skutečnostem, jež mu jsou kladeny za vinu, vyjádření se k důkazům, uplatňování skutečností a navrhování důkazů na svou obhajobu.

Obviněný má kromě práv zakotvených v § 73 PřeZ také další práva, mimo jiné vycházející i ze správního řádu. Jak bylo již zmíněno výše, ačkoliv je správní řízení především písemné, řízení o přestupcích v prvním stupni je ústní podle § 74 PřeZ. Projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného je možné pouze za předpokladu, že obviněný se odmítne dostavit, ačkoliv byl řádně předvolán nebo se nedostaví bez patřičné omluvy či důležitého důvodu. V případě, že je obviněným mladistvý, vyrozumí správní orgán o konání ústního jednání také zákonného zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí; jim se také rozhodnutí o přestupku oznamuje.⁹²

⁸⁹ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 385 s.

⁹⁰ Dále viz kapitola 3. 4. Navrhovatel

⁹¹ Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 1849/2008

⁹² § 74 odst. 2 PřeZ

Obviněný jako jediný z účastníků přestupkového řízení může podat odvolání v plném rozsahu.⁹³ Odvolání za mladistvého může podat i zákonný zástupce, případně orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí, ale pouze při odvolání ve prospěch.⁹⁴ Obviněný také po celý průběh řízení může být zastoupen zmocněncem nebo advokátem.

3. 2 Poškozený

Ustanovení § 73 PřeZ se věnuje výlučně právům obviněného a nevěnuje se právům ostatních účastníků. Ti však pochopitelně mohou uplatňovat obdobná práva plynoucí ze SŘ pro účastníky řízení.

Pokud bude v přestupkovém řízení projednávána náhrada škody, bude účastníkem řízení i poškozený. Účastníkem se však stává pouze k té části, kde budou projednávána náhrada majetkové škody způsobené přestupkem, jde o tzv. adhezní řízení. Postavení rovněž odpovídá i rozsah práv a povinností, např. rozsah při odvolání, je-li podáno.⁹⁵ Poškozený tedy nemůže zasahovat do výroku viny a výše sankce. Za situace, kdy je škoda, včetně její výše, spolehlivě zjištěna, uloží správní orgán obviněnému povinnost ji uhradit.⁹⁶ Za předpokladu, že škoda, nebo její výše, není spolehlivě zjištěna, odkáže správní orgán poškozeného s nárokem na náhradu škody na soud nebo příslušný orgán.

„Poškozeným se v přestupkovém řízení rozumí fyzická nebo právnická osoba, které byla přestupkem způsobena majetková škoda, pokud výslovně uplatnila nárok (§ 70 odst. 1 PřeZ).“^{97 98} Autoři Jemelka a Vetešník přiřazují osobu poškozeného

⁹³ § 81 odst. 1 PřeZ

⁹⁴ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 387 – 389 s.

⁹⁵ Srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 As 66/2012 - Ustanovení § 72 písm. b) zákona o přestupcích tedy nezakládá univerzální účastenství poškozeného v řízení o přestupku, nýbrž účastenství toliko v rozsahu, v jakém se projednává jeho nárok, přičemž poškozený nemá jako účastník řízení možnost zasahovat do posuzování otázek viny a sankce, nýbrž pouze do otázky náhrady majetkové škody

⁹⁶ § 70 odst. 2 PřeZ

⁹⁷ V postavení poškozeného může v přestupkovém řízení vystupovat pojišťovna. Ust. § 129 odst. 1 zák. č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že *při provozování neživotních pojištění, u kterých je povinnost uzavřít pojistnou smlouvu stanovena zákonem, má v řízení správním i soudním pojišťovna při šetření pojistné události postavení účastníka řízení.* S ohledem na velmi spornou povahu ustanovení, vnímají, autoři Hendrych a kol., postavení pojišťovny jako účastníka přestupkového řízení restriktivně, a tím tedy může vystupovat pouze jako poškozený v adhezním řízení.

pouze na osobu fyzickou, které byla majetková škoda způsobena ztrátou výtěžku po době neschopnosti, která je vypočítána poměrem mezi průměrným výtěžkem před poškozením a nemocenskou.⁹⁹ Autor se přiklání k názoru autorů Hendrycha a kol., z důvodu, že např. právnická osoba pojišťovny může vystupovat v adhezním řízení, nelze pak právnickou osobu ze statusu poškozeného vyloučit. Zajímavější se jeví spíše otázka v případě úmrtí fyzické osoby nebo zániku právnické osoby. Ustanovení § 70 odst. 1 PřeZ nespécifikuje, zda je poškozený fyzická nebo právnická osoba, subjekt je stanoven pouze obecně (...“kdo“...). Z doslovného výkladu ustanovení § 70 odst. 3 PřeZ vyplývá, že zemře-li poškozený, čili fyzická osoba (právnická osoba může pouze zaniknout), správní orgán o náhradě škody nerozhodne. Autor se domnívá, že v případě, kdy poškozená právnická osoba v průběhu přestupkového řízení zanikne, analogicky se ustanovení vyloží k úmrtí fyzické osoby. Nicméně v případě, kdy právnická osoba zanikne s právním nástupcem, o náhradě škody správní orgán musí rozhodnout.

Vůči osobě poškozeného je uplatňována zásada *vigilantibus iura scripta sunt*. Osoba, které byla způsobena škoda a k řízení se nepřipojila, případně se s pachatelem již vyrovnala, postavení účastníka řízení nemá. Jak dovedil NSS,¹⁰⁰ PřeZ nepřiznává poškozenému, jenž neuplatnil nárok či neinicioval řízení, postavení účastníka řízení, a to především z důvodu, že tato osoba nebyla v takovém řízení přímo dotčena na svých právech, neboť rozhodnutí o vině a trestu, absentující výrok náhrady škody, nijak nezasahuje do právní sféry poškozeného.¹⁰¹

I v případě, že se poškozený s nárokem v přestupkovém řízení připojí, naráží na další úskalí, a sice na rozpor mezi správní praxí s judikaturou NSS. PřeZ nijak nedefinuje ani přesněji nespécifikuje, co se rozumí pojmem majetková škoda způsobená přestupkem, a správní orgány jej opakovaně aplikují pouze restriktivně – jako škodu bezprostředně způsobenou přestupkem vyjádřitelnou v penězích.

⁹⁸ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 437 s.

⁹⁹ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 385 – 386 s.

¹⁰⁰ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 73/2006

¹⁰¹ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 388 – 390 s.

V rámci novelizace PřeZ účinné od 1. října 2016 se rozšiřuje klasifikace poškozeného v § 72 písm. 2) i na osobu, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, na kterou se ohledem na § 2894 odst. 2 OZ nahlíží obdobně podle ustanovení o povinnosti nahradit škodu. Podle důvodové zprávy tak mají být odstraněny nedostatky ve výkladové praxi, např. pro ustanovení o odložení věci podle § 66 odst. 4.¹⁰² Dalším důsledkem by mělo být rovněž vyloučení restriktivního výkladu správních orgánů o výši škody, nicméně konečný důsledek záleží na ustálení následné praxe při přiznávání nemajetkové škody.

3. 3 Vlastník zabrané věci

Dalším fakultativním účastníkem přestupkového řízení je vlastník věci, která může být zabráná, nebo byla zabráná. Jedná se o řízení kde je aplikován § 18 PřeZ o zabrání věci. Obdobně jako v případě způsobené škody se i zde rozhoduje o právech vlastníka, resp. poškozeného, kterému jsou dány možnosti k účinnému bránění svých majetkových práv.

Postavení účastníka jako vlastníka zabrané věci však nemůže nabýt osoba, na jejíž věc byl aplikován § 15 PřeZ o propadnutí věci, postavení také nenabyde osoba, která ačkoliv je vlastníkem, je simultánně obviněným z přestupku.¹⁰³ Obdobně jako u poškozeného může vlastník zabrané věci „*vykonávat svá procesní oprávnění a plnit procesní povinnosti pouze v té části řízení, která se týká zabrání věci; to se týká též rozsahu jeho odvolacího oprávnění (§ 81 odst. 3 PřeZ)*“.¹⁰⁴

Hlavním rozdílem mezi řízením o náhradě škody a řízením o zabrání věci, je především ve zkoumání existence vlastnického titulu u osoby, která namítá, že její vlastnické právo bylo zabráním věci narušeno, nebo by zabráním věci narušeno být mohlo.

¹⁰² Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

¹⁰³ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 386 – 388 s.

¹⁰⁴ *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 s

3. 4 Navrhovatel

Konečně posledním účastníkem přestupkového řízení může být i navrhovatel, na jehož podnět podle § 68 odst. 1 PřeZ bylo řízení zahájeno. Návrh je nutno podat nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.¹⁰⁵ Jak bylo řečeno již výše, jedná se o návrhový přestupek. Oproti poškozenému a vlastníku zabavené věci se navrhovateli rozhodnutím správního orgánu přímo nemění práva ani povinnosti.

V případě odvolání podle § 81 odst. 4 PřeZ se navrhovatel může odvolat pouze proti části výroku viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení a rozhodnutí o zastavení řízení.

S novelizací PřeZ s účinností 1. 10. 2016 se mění § 68 odst. 1, kdy přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a odst. 2, přestupky § 50 spáchané mezi osobami blízkými, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají na návrh postižené osoby, zákonného zástupce nebo opatrovníka.

S novelizací se mění rovněž § 49 a § 50 PřeZ, kdy v případě recidivy (účinností § 91a od 1. 10. 2016¹⁰⁶) se zvyšuje případná sankce až na 30 000,- Kč. V případě § 50 se bude změněna i výše sankce z původních až 15 000,- Kč až na 20 000,- Kč, a nově bude sankciován i pokus podle nového § 50 odst. 3 PřeZ. Nyní platí, že podle § 50, lze uložit pokutu *nebo* zákaz pobytu, nicméně novelizace mění způsob ukládání sankcí, a sice že *spolu s pokutou* lze uložit zákaz pobytu.

¹⁰⁵ § 68 odst. 2, který s účinností změn zák. č. 204/2015 Sb. přechází do § 68 odst. 3

¹⁰⁶ § 91a PřeZ stanoví, že přestupek byl spáchan opakovaně, jestliže ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchaní neuplynulo dvanáct měsíců.

4. PŘESTUPKOVÉ ŘÍZENÍ V 1. STUPNI

Jak bylo řečeno již dříve, přestupkové řízení je jedním z druhů správních řízení kde se rozhoduje o vině a případném potrestání obviněného z přestupku. Přez „*upravuje ve své části třetí „Řízení o přestupcích“ ty procesní instituty, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení.*“¹⁰⁷

Přestupkové řízení v 1. stupni dělí autor pro účely práce na tři po sobě jdoucí části. První částí je postup před samotným zahájením řízení o přestupku, kdy od zjištění spáchání přestupku, je na základě součinnosti správních orgánů zkoumáno, zda se přestupek stal, kým byl spáchán a jaký správní orgán bude příslušný pro projednání. Autoři Hendrych a kolektiv část řízení před zahájením neuznávají jako procesní stádium, nicméně autor zastává názor, že právě kvůli občasně zdlouhavé součinnosti správních orgánů propadají (propadávaly) přestupky prekluzi a pachatel tak ne výjimečně zůstane (zůstával) nepotrestán. Z tohoto důvodu uvádí autor i tuto část řízení v této práci. Další částí přestupkového řízení v 1. stupni je zahájení nalézacího řízení, tedy úkony od zahájení řízení až po rozhodnutí v 1. stupni a jako poslední část uvádí autor rozhodnutí ve věci, jeho náležitosti a také druhy.

4. 1 Postup před zahájením přestupkového řízení

Postup před zahájením přestupkového řízení je vnímán jako zvláštní procesní stádium, jehož účelem je zjištění, zda podezření ze spáchání přestupku konkrétní osobou odůvodňuje zahájení řízení.¹⁰⁸ Toto stádium lze analogicky označit jako *přípravné řízení* v trestním právu, neboť některé provedené úkony mají vliv na důkazní řízení po zahájení nalézacího řízení.

Postupem před zahájením řízení rozumíme přijímání podnětů podle § 67 odst. 2 Přez, instituty součinnosti podle § 58 a § 59 Přez, dále pak podání vysvětlení podle

¹⁰⁷ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 s.

¹⁰⁸ Parafrázováno Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 – 439 s.

§ 60 PřeZ, zajištění důkazu podle § 138 SR a případně i odložení věci podle § 66 PřeZ.¹⁰⁹

4. 1. 1 Přijímání podnětů

Ustanovení § 67 odst. 1 PřeZ stanoví, že se přestupky projednávají z úřední povinnosti, kromě těch, které se projednávají jen na návrh s odkazem na § 68 odst. 1. Jednotlivé podklady pro zahájení řízení o přestupcích pak vymezuje § 67 odst. 2 PřeZ.

Státní orgány mají povinnost stíhat veškeré přestupky, o kterých se dozví, jak při výkonu vlastní činnosti, tak na základě došlého podnětu od jakéhokoliv subjektu. Na základě došlého podnětu je správní orgán povinen posoudit, zda jsou okolnosti pro postoupení věci, odložení věci nebo zahájení přestupkového řízení.

Oznamovací povinnost státních orgánů je zakotvena v § 58 PřeZ, kdy v případě, že samy nejsou příslušné věc projednat, postoupí ji příslušným správním orgánům. Orgány policie jsou v taxativně vymezených případech rovněž povinny provést nezbytná šetření ke zjištění podezřelé osoby a k zajištění důkazních prostředků.¹¹⁰

Oproti oznamovací povinnosti osob v případě trestných činů zakotvené v TZ, u přestupků oznamovací povinnost neplatí a tudíž případná osoba neoznamujícího nebude za neoznámení přestupku sankciována.¹¹¹

Analogicky k trestnímu právu platí, že jednou podané oznámení o přestupku již nelze vzít zpět, s výjimkou přestupků, které jsou pouze na návrh.

4. 1. 2 Součinnost

Součinnost je činnost, kterou vyvíjejí vzájemně nepodřízené orgány za účelem splnění společného úkolu. Správní řád ji uvádí jako jednu ze základních zásad

¹⁰⁹ Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 – 440 s.

¹¹⁰ Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 s.

¹¹¹ Srov.: § 368 TZ v případě taxativně vyjmenovaných trestných činů hrozí neoznamující osobě trest až 3 roky odnětí svobody.

činnosti v § 8 odst. 2.¹¹² PřeZ upravuje součinnost v § 58 a § 59. Součinnost mezi správními orgány a Policií České republiky je také upravena v § 135 SŘ.

Ustanovení § 58 odst. 1 PřeZ stanoví součinnost aplikující subjekty na straně jedné, jako orgány státní správy, orgány Policie České republiky, obce, které přestupek zjistí, ale k jeho projednání nejsou příslušné, na straně druhé pak správní orgány příslušné k projednání přestupku.¹¹³ Součinnost je tedy jedním z hlavních znaků moderní správy, díky které je řízení rychlejší, samozřejmě efektivnější, naplňující principy služby veřejnosti.

4. 1. 2. 1 Součinnost správních orgánů

Orgány veřejné moci se dělí na státní, do nichž náleží orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní, v neposlední řadě pak orgány samosprávy.¹¹⁴ Budeme-li vycházet z obecného dělení, orgány policie nepochybně patří do kategorie státních orgánů, jejich výčet se tedy jeví jako zbytečný, oproti obcím, které ve výčtu § 58 odst. 1 PřeZ jsou ze samosprávy vyjmenované jako jediné (absentuje výčet krajů). Vzhledem k § 129 odst. 1 OŽř dohlízejí krajské úřady na výkon přenesené působnosti a zároveň působí jako odvolací instance v řízení o přestupku, nicméně ve výčtu subjektů povinných oznamovat jednání, v nichž je spatřován přestupek, chybí.¹¹⁵ Změna § 58 odst. 1 PřeZ není ani ve schválené změně zák. č. 204/2015 Sb. s účinností od 1. 10. 2016.

Ustanovení odst. 1 rovněž specifikuje, co musí být v oznámení uvedeno, tedy jaký přestupek je v jednání spatřován, důkazní prostředky, které jsou známy a prokazují tvrzenou skutečnost, a dále pak konkrétní osobu podezřelého, *je-li známa*.¹¹⁶ „Není ovšem vyloučeno, aby byly v oznámení uvedeny rovněž skutečnosti

¹¹² Ustanovení specifikuje jako spolupráci mezi správními orgány, oproti § 58 odst. 1 PřeZ, který stanoví spolupráci mezi státními orgány.

¹¹³ Parafrázováno Mates, P. in Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 93 s.

¹¹⁴ Parafrázováno Hendrych, D. a kol. Právníký slovník, 3. vydání Praha C. H. Beck 2009 – Orgán veřejné moci

¹¹⁵ Pravděpodobně jde o legislativní chybu, vzniklou v době vzniku krajů podle zák. č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, neboť v té době byl již PřeZ delší dobu v účinnosti.

¹¹⁶ Dodatek *je-li známa*, je doplněn pro vyvrácení sporů, zda má státní orgán přestupky oznamovat i případy, kdy pachatel není znám. Dodatkem je tedy zřejmé, že označení pachatele může absentovat. Otázkou je, zda tímto ustanovením nebude narušena hospodárnost řízení, neboť za předpokladu, že

další (například popis rozsahu škody, který byl přestupkem spáchán a který by mohl být vymáhán v rámci přestupkového řízení poškozeným v souladu s § 70).“¹¹⁷ Ačkoliv není forma přesně specifikována, může mít prakticky jakoukoliv podobu. S ohledem na § 42 SŘ jsou správní orgány povinny přijímat podněty pro zahajování řízení z moci úřední, tedy i řízení o přestupcích.

Není vyloučeno, aby náležitosti oznámení byly upraveny zvláštním zákonem, např. § 10 odst. 2 zák. č. 553/1991 Sb. o obecní policii ve znění pozdějších předpisů uvádí, že strážník obecní policie je povinen oznámit příslušnému orgánu, do jehož působnosti přestupek spadá, podezření ze spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu.

Za předpokladu, že je podnět doručen příslušnému správnímu orgánu, a takový orgán nedisponuje veškerými důkazy podkládající tvrzené skutečnosti, a neshledá důvody pro odložení věci, je povinen doplnit důkazy vlastním jednáním. V případě, že správní orgán takovými prostředky nebo pravomocemi nedisponuje, požádá o součinnost státní orgány, respektive orgán Policie České republiky (nikoliv obecní policie), aby dle § 59 PřeZ provedly zajištění důkazních prostředků nezbytných pro dokazování před správním orgánem.¹¹⁸

4. 1. 2. 2 Součinnost policejních orgánů

Policejní orgán má povinnost podnět přijmout a vyhotovit o něm úřední záznam, do kterého zaznamená podstatné skutečnosti jednání, v němž je spatřován přestupek, údaje o osobě, která oznámení podala, případně osoby, která se přestupku měla dopustit aj. Následující šetření musí být ukončeno do třiceti dnů od podání oznámení. Ačkoliv je policejní orgán povinen nejpozději ke konci lhůty postoupit oznámení

policejní orgán postoupí správnímu orgánu podezření ze spáchání přestupku, kde bude absentovat označení osoby pachatele, nezbyde správnímu orgánu jiná možnost než přestupkové řízení odložit. Autor se přiklání k možnosti odložení přestupku již orgánem, který se o přestupku dověděl, čímž by hospodárnost řízení byla nepochybně zachována.

¹¹⁷ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 335 s.

¹¹⁸ Parafrázováno tamtéž 335 - 336 s.

příslušnému správnímu orgánu, jedná se o lhůtu pořádkovou, a tedy její nedodržení nemá bezprostřední právní důsledek.¹¹⁹

Autorky Kučerová s Horzinkovou popisují praxi policejních orgánů při šetření složitějších věcí tak, že pokud nestačí policejnímu orgánu třicetidenní lhůta k prošetření, formálně věc odloží podle § 58 odst. 3 písm. b) PřeZ, ale dále pokračují ve vyšetřování s možností znovuotevření věci v případě, jakmile důvod k odložení opadne.¹²⁰ Což se po nabytí důkazů bez větších pochybností stane. Autor se domnívá, že ačkoliv dle zákona je tento postup policejního orgánu legitimní, minimálně se pohybuje na hranici *in fraudem legis*.

4. 1. 2. 3 Podání vysvětlení

Podání vysvětlení je úkon před zahájením řízení, který slouží k ujasnění skutečností, jež mají vliv na posouzení jednání, v němž je spatřován přestupek, a případně zda je nutné řízení zahájit či nikoli. U přestupkového orgánu se postupuje podle § 60 PřeZ, který je v takovém případě speciální úpravou oproti § 137 SŘ.¹²¹ Je nutné rozlišovat, jestli jde o podání vysvětlení před policejním orgánem nebo před jiným přestupkovým orgánem. Hlavní rozdíl je v možnosti ukládání pořádkové pokuty, kterou podle § 60 odst. 2 PřeZ, může uložit správní orgán a nikoli orgán policie (nebo obecní policie).

Vzhledem k tomu, že PřeZ upravuje institut podání vysvětlení, jeví se jako možné vyloučit užití SŘ, nicméně to není možné, neboť je nutné rovněž zohlednit subsidiární využití § 137 odst. 1 SŘ, které stanoví, že při podávání vysvětlení se obdobně užije ustanovení o předvolání dle § 59 SŘ, které je písemné a doručované do vlastních rukou nejméně 5 dnů předem a předvedení dle § 60 SŘ, které je faktickým úkonem. *Nutnost podpůrného použití § 137 SŘ pak potvrzuje například rozhodnutí NSS sp. zn. I As 34/2010.*¹²²

¹¹⁹ Parafrazováno Mates, P. in Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 92 - 94 s.

¹²⁰ Kučerová, H., Horzinková, E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2009, 258 – 260 s.

¹²¹ Parafrazováno Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 438 – 440 s

¹²² Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 347 s

Ustanovení § 60 odst. 1 PřeZ stanoví, že každý je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení k prověření došlého podnětu k projednání přestupku. Vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým¹²³ hrozilo nebezpečí postihu za přestupek,¹²⁴ popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti.¹²⁵

Autor tedy vyvozuje, že vysvětlení se bude podávat u přestupků, které nebudou na návrh, neboť pouze u nich je zkoumáno, zda existuje důvod pro zahájení řízení. V případě přestupků na návrh se bude zkoumat především, zda je podala osoba k tomu oprávněná.

Z ustanovení o odepření vysvětlení však nelze vyvodit, že odpovědnosti za přestupek je možné se zbavit pouhým odkazem na osobu blízkou. Jak konstatoval NSS, „*Přenáší-li někdo odpovědnost za spáchání přestupku na jinou osobu, nemůže být nucen k identifikaci pachatele, musí však být srozuměn s tím, že správní orgán může vycházet z ostatních důkazů a bude hodnotit, zda tyto důkazy jsou samy o sobě dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku.*“¹²⁶

Problematika odkazování na osobu blízkou je řešena i ve zvláštních předpisech, zajímavým příkladem je zák. č. 361/2000 Sb. o silničním provozu ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 10 odst. 3 stanovuje povinnosti provozovateli, respektive vlastníku vozidla, zajistit, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

V situaci ad absurdum, kdy bude vozidlem řízeným osobou blízkou provozovateli (a provozovatel by ji tak při podání vysvětlení neměl povinnost označit) způsoben dopravní přestupek podle § 125f výše stanoveného zákona a správní orgán nezjistí podklady a důvody, pro které se má zahájit řízení s konkrétní

¹²³ § 68 odst. 4 PřeZ stanoví, kdo je osobou blízkou

¹²⁴ Srov. § 55 odst. 4 SŘ stanoví, že hrozba sobě nebo osobě blízké by způsobila nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt – jak bylo zmíněno v předchozích kapitolách, přestupek je druhem správních deliktů, SŘ tedy formuluje odepření podání vysvětlení obecněji.

¹²⁵ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 344 - 348 s.

¹²⁶ Rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 3/2004

osobou blízkou, tak správní orgán bude nucen zahájit řízení podle odst. 4 výše stanoveného zákona proti provozovateli za správní delikt. Provozovateli stále zůstává právo na odepření výpovědi kvůli osobě blízké, nicméně pokud správní orgán nedopátrá konkrétní osobu blízkou, jež vozidlo řídila, bude sankciován provozovatel. Z výše uvedeného důvodu se autor domnívá, že tím je narušováno právo na neobviňování své osoby nebo osoby blízké, neboť provozovateli je dána volba pouze mezi sankcí a označením případné osoby blízké. Bohužel ani opačné řešení se nezdá nejvhodnější, neboť nebude-li sankciován ani provozovatel, při užití osoby blízké nebude sankciován de facto nikdo. Ačkoliv je stávající konstrukce doslova na hraně, při zohlednění možnosti správních orgánů a možnosti právních konstrukcí, se jeví tento postup jako adekvátní. Provozovatel má mít v každém případě povědomí o tom, kdo jeho vozidlo používá (nebylo-li odcizeno atd.), a tedy se jeví jako vhodné převést odpovědnost na jeho osobu, nebude-li pachatel zjištěn.

Při podání vysvětlení nesmí být rovněž porušeno státní nebo služební tajemství, společně označované jako utajované informace. Utajovanou informací podle § 2 písm. a) zák. č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ve znění pozdějších předpisů se rozumí informace v jakékoliv podobě, zaznamenaná na jakémkoliv nosiči v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení může způsobit újmu nebo být nevýhodné pro Českou republiku. Podmínky zproštění mlčenlivosti jsou upraveny v § 63 výše stanoveného zákona, který stanoví, že v řízení před orgánem státu může, na žádost tohoto orgánu, odpovědná osoba orgánu státu, do jehož oblasti věcné působnosti utajovaná informace náleží, zprostit fyzickou osobu povinnosti zachovávat mlčenlivost.¹²⁷

4. 1. 3 Postoupení věci

Správní orgán může shledat důvod pro postoupení věci z několika důvodů. Jedná se o postoupení obligatorní, kdy správní orgán s ohledem na okolnosti věc postoupit musí, a postoupení fakultativní, kdy okolnosti postoupení jsou možné a správní orgán tak učiní.

¹²⁷ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 344 - 348 s.

4. 1. 3. 1 Fakultativní postoupení

První možností je za splnění podmínek § 55 odst. 3 PřeZ. Správní orgán může věc postoupit bez souhlasu účastníků, nicméně aby nedocházelo k libovůli správního orgánu, tak pouze za situace, kdy správní orgán, jemuž bude postupováno, bude věcně příslušný a rovněž budou splněny podmínky pro usnadnění projednání přestupku. PřeZ již neřeší, jakým způsobem k postoupení dojde. Vzhledem k § 51 a jeho odkazu na subsidiární využití SŘ se lze domnívat, že se tak stane usnesením podle § 131 odst. 5 SŘ, které se oznámí doručením stejnopisu do vlastních rukou.

Jak dovodil Krajský soud v Ústí nad Labem, pokud správní orgán v přestupkovém řízení neshledá k žádosti účastníka důvody pro postoupení věci dle § 55 odst. 3, „sdělí to účastníkovi ve formě sdělení, tj. jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu.“¹²⁸ Postoupení podle § 55 odst. 3, PřeZ je oproti postoupení podle § 71 PřeZ fakultativní.

4. 1. 3. 2 Obligatorní postoupení

Druhou možností, respektive povinností správního orgánu je postoupení podle § 71 PřeZ. Správní orgán je povinný po celou dobu řízení zkoumat příslušnost, v případě, že by příslušný nebyl, je povinný věc postoupit. Pokud by k postoupení došlo až po zahájení přestupkového řízení, správní orgán přestupkové řízení podle § 76 odst. 1 písm. o) zastaví.

Správní orgán postoupí věc státnímu zástupci nebo orgánům Policie ČR, nasvědčují-li skutečnosti, že se jedná o trestný čin. Skutečnost, že se jedná o trestný čin, se může ukázat až v průběhu řízení, např. způsobená škoda na cizím majetku dle § 50 PřeZ se může až po dokazování výše škody stát trestným činem podle § 228 TZ.¹²⁹ Rozdíl mezi přestupkem a trestným činem nemusí být hned po přijetí podnětu zřejmý.

Dále se věc postupuje orgánu příslušnému podle zvláštního předpisu pro osoby podle § 10 odst. 1 PřeZ podléhající vojenské kázi, příslušníky bezpečnostních sborů nebo osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.

¹²⁸ Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 42 A 2/2012

¹²⁹ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 380 - 382 s.

S účinností zák. č. 204/2015 Sb. se rozšiřuje písm. b) i na osoby během výkonu vazby, na které se v současné době ustanovení nevztahuje.

Následující postoupení se uplatní tehdy, jedná-li se o jiný správní delikt, který oproti přestupku může být spáchán také právnickou osobou. Věc se tehdy postoupí správnímu orgánu, který je k projednání skutku, jenž je jiným správním deliktem než přestupkem, příslušný.¹³⁰

Posledním případem obligatorního postoupení je za předpokladu, že se jedná o přestupek poslance či senátora v disciplinárním řízení, pokud o takové projednání požádají. Postup disciplinárního řízení v případě poslanců je upraven jednacím řádem Poslanecké sněmovny a v případě senátorů jednacím řádem Senátu.¹³¹

O postoupení podle § 71 PřeZ se nevydává rozhodnutí ani usnesení, postupuje se podle čtvrté části SŘ a obdobně jako postoupení podle § 55 odst. 3 PřeZ, se ani postoupení podle § 71 neváže na souhlasy dotčených osob.

4. 1. 4 Odložení věci

V rámci postupu před zahájením přestupkového řízení dochází k odložení věci za okolností specifikovaných v § 66 odst. 1, 2 a 3 PřeZ. Jde o institut, který v případech, kdy je zjevné, že řízení nepovede k potrestání pachatele nebo provedením řízení dojde nadbytečným nákladům a zatížení správních orgánů, se věc odloží a řízení o přestupku se nezahájí. V případě, že k okolnostem pro odložení dojde až po zahájení řízení, řízení se podle § 76 PřeZ zastaví.

4. 1. 4. 1 Fakultativní odložení

Ustanovení § 66 odst. 2 připouští míru oportunity pro posuzující správní orgán, neboť ten může věc odložit, pokud sankce, jež by za přestupek mohla být uložena, je zanedbatelná vedle trestu, který byl nebo bude uložen osobě podezřelé z přestupku za jiný čin v trestním řízení. Správnímu orgánu to připouští možnost zvážit výši

¹³⁰ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 380 - 382 s.

¹³¹ Parafrázováno *Jan Kysela*: O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy 23-24/2015, 836 s.

potenciální sankce v přestupkovém řízení a sankce uložené v trestním řízení, a případně věc odložit.¹³²

Ačkoliv se ustanovení odst. 2 jeví jako logické, neboť potrestání pachatele za přestupek přísnějším způsobem než za trestný čin pravděpodobně není možné, zasahuje jednak do zásady legality, ale i do zásady presumpce neviny – jak může správní orgán rozhodující o přestupku presumovat, zda bude pachatel podle očekávání shledán vinným za trestný čin, když platí presumpce neviny? Lze předpokládat, že úmysl zákonodárce byl zde pro zamezení dvojího trestání, nicméně formulace není úplně nejvhodnější.

4. 1. 4. 2 Obligatorní odložení

Oproti ustanovení druhého odstavce, upravují odst. 1 a odst. 3 povinnost správního orgánu řízení odložit. V prvním odstavci se jedná o povinnost správního orgánu řízení odložit, děje se tak, pokud podezřelý požívá imunit podle zákona nebo mezinárodního práva nebo jedná-li se o osobu podle § 9 odst. 3 PřeZ, dále pokud podezřelý nedovršil patnáctý rok svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo ovládat své jednání, nebo zemřel před zahájením řízení.

Třetí odstavec stanovuje povinnost odložení věci, pokud došlé oznámení podle § 67 odst. 2 PřeZ neodůvodňuje zahájení řízení nebo postoupení dle § 71 PřeZ, ve věci se koná trestní stíhání nebo řízení probíhá u jiného správního orgánu, o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem, orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení. Odloží se i v případě, že již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a opatření je považováno za dostatečné,¹³³ odpovědnost za přestupek zanikla, nebyl podán návrh na zahájení podle § 68 odst. 1 až odst. 3 (s účinností od 1. 10. 2015), nebo do šedesáti dnů od zjištění přestupku

¹³² Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 380 - 382 s.

¹³³ Srov. Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 455 s. – „Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku. Trest je pak v zásadě možné uložit jak za disciplinární delikt, tak za jiný (soudně nebo správně) trestný delikt.“ V zásadě je jedná o výjimku zásady ne bis idem, kdy správní orgán na základě svého uvážení rozhodne, zda je předchozí sankce dostačující, nelze tedy hovořit o obligatorním odložení.

nebyly zjištěny skutečnosti odůvodňující zahájení přestupkového řízení proti konkrétní osobě.

Současná úprava § 66 odst. 4 PřeZ při odložení věci ukládá povinnost vyrozumění pouze osobě poškozené, nicméně poškozený je podle definice § 70 PřeZ ten, jemuž byla způsobena majetková škoda, a uplatnil nárok na její náhradu v přestupkovém řízení. Problematicnost ustanovení současného odst. 4 je v tom, že řízení o přestupku se v tomto stádiu fakticky nevede. Zákonodárce ustanovení pravděpodobně směřoval na poškozené v hmotněprávním smyslu, tedy na všechny osoby dotčené jednáním bez ohledu na uplatnění nároku.¹³⁴ S účinností zák. č. 204/2015 Sb. od 1. 10. 2016 se ustanovení odst. 4 mění na osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, čímž je legislativní nepřesnost vyřešena.

S účinností od 1. 10. 2016 se o odložení vydá usnesení, které se poznamená do spisu, nicméně toto ustavení znamená, že se proti němu nelze odvolat s ohledem na § 76 odst. 5 SŘ. O odložení budou podle nové úpravy zpraveny osoby dotčené, za podmínky, že jsou správnímu orgánu známy a nebude to spojeno s neúměrnými potížemi nebo náklady. Nová úprava tak poskytuje lepší ochranu soukromých a veřejných subjektivních práv osobám, které byly jednáním podezřelého poškozeny.¹³⁵

Prakticky ovšem není úplně jasné, jakým způsobem se bude postupovat v případě, že k vyrozumění nedojde. Ačkoliv mají dotčené osoby jako jiné osoby dle § 38 odst. 2 SŘ právo nahlížet do spisu, což je však právem a nikoli povinností, v případě nezpravení, nebo nedostatečné „bdělosti“, tak mohou být velmi snadno zkráceny na svých právech. Pochybení ze strany správního orgánu je liberováno poměrně vágní tezí „...pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.“¹³⁶ Důvodová zpráva vykládá neúměrné obtíže pouze demonstrativně, a sice jako např. „případě velkého množství těchto osob“ a tak výklad neúměrných obtíží a nákladů opět zůstává na správní praxi, respektive judikatuře.

¹³⁴ Parafrázováno Kučerová, H., Horzinková, E., Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2009, 268 – 269 s.

¹³⁵ Parafrázováno Pavel Mates, Karel Šemík Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

¹³⁶ § 66 odst. 4 PřeZ s účinností od 1. 10. 2016

4. 2 Zahájení nalézacího řízení

K zahájení řízení dochází v zásadě z moci úřední podle § 67 PřeZ za uplatnění zásady oficiality. V zásadě to znamená, že „*správní orgán zahajuje řízení, určuje jeho předmět a provádí procesní úkony z moci úřední.*“¹³⁷ Výjimku pak představuje § 68 odst. 1 PřeZ, který taxativně vymezuje přestupky, které lze projednat jen na návrh osoby postižené jednáním pachatele.

V případě, že přestupek není projednán v blokovém nebo příkazním řízení, je správním orgánem obligatorně nařízeno ústní jednání s ohledem na § 74 odst. 1 PřeZ, ke kterému jsou přizváni všichni účastníci řízení.

4. 2. 1 Zahájení z moci úřední

Postup zahájení z moci úřední je upraven § 67 PřeZ za subsidiárního užití § 46 SŘ, který stanoví, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníku podle § 27 odst. 1 SŘ, což obdobně platí i pro přestupkové řízení.

V případě, že je účastníků více, aplikuje se § 46 odst. 2 SŘ a řízení je tedy zahájeno doručením oznámení prvním z nich. Ustanovení může být problematické za současného aplikování s § 20 odst. 2 PřeZ, neboť běh prekluzivní lhůty se v zásadě přerušuje zahájením řízení. Pokud bude v řízení více účastníků, a ačkoliv osobám, kterým se nepodařilo doručit, bude ustanoven opatrovník, v zásadě je vyloučena možnost zániku odpovědnosti až po dobu dvou let od spáchání skutku dle § 20 odst. 3 PřeZ.

Oznámení o zahájení musí obsahovat označení správního orgánu, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo, včetně podpisu oprávněné osoby a vymezení předmětu řízení. Předmětem řízení se rozumí skutkový stav, který má být v řízení podroben zkoumání, kdy konkrétně v přestupkových řízeních je na něj kladen velký důraz s ohledem na vznik případných překážek podle § 48 SŘ, dále pak právní

¹³⁷ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 439 s.

kvalifikace, která je v jednání pachatele shledávána u uvedení o jakých právech či povinnostech bude v řízení rozhodováno.¹³⁸

Vzhledem k úřední povinnosti záleží na správním orgánu, zda na základě zjištěných skutečností řízení zahájí, především pak zda jsou dány důvody pro zahájení přestupkového řízení pro konkrétní přestupek konkrétní osoby. Jako podnětem pak může být oznámení podle odst. 2, který uvádí „...*státní orgány, orgány policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana*...“¹³⁹ Ačkoliv se ustanovení z doslovného výkladu vztahuje pouze na občany, s ohledem na § 42 SŘ je nutno je vykládat extenzivně, a sice jej aplikovat na všechny fyzické osoby.¹⁴⁰

V případě, že oznamovatel podle § 68 odst. 4 PřeZ požádá o vyrozumění o přijatých opatřeních, vzniká správnímu orgánu povinnost vyrozumět oznamovatele nejpozději do třiceti dnů od podání. V této souvislosti je zajímavé zmínit i ustanovení § 58 odst. 4 PřeZ, kdy v případě žádosti oznamovatele přestupku u policejního orgánu, má policejní orgán rovněž povinnost jej o provedených šetřeních zpravit.¹⁴¹ Správní řízení je v zásadě neveřejné, ustanovení § 58 odst. 4 a § 67 odst. 4 PřeZ tedy představují výjimky, kdy správní orgán je povinen osobu oznamující zpravit o učiněných opatřeních.

V souvislosti se zahájením řízení z úřední povinnosti je nutno zmínit významnou změnu ustanovení § 68 odst. 2 PřeZ s účinností od 1. 10. 2016, a sice zahájení řízení z moci úřední i u návrhových přestupků, spáchaných mezi osobami blízkými, v případě, že je postiženou osobou dítě mladší 15 let.¹⁴²

Zákonodárce touto úpravou sleduje především možnost ochrany dětí mladších 15 let, které jsou proti pachateli přestupku v nevýhodném postavení. Vzhledem k tomu, že nejsou způsobilé k právním úkonům, aby samy mohly podat návrh, jakož

¹³⁸ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 362 - 369 s.

¹³⁹ § 67 odst. 2 PřeZ

¹⁴⁰ Parafrázováno *Průcha, P.* Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 130 – 132 s.

¹⁴¹ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 362 - 369 s.

¹⁴² Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

i postavením závislé na svých rodičích nebo jiných blízkých osobách.¹⁴³ Zákodárce nepředpokládá, že by jejich zákonný zástupce návrh na zahájení řízení podal. Ustanovení § 68 odst. 2 s účinností od 1. 10. 2016 tedy umožní správnímu orgánu stíhat i přestupky vůči dítěti, které jsou nyní stíhatelné pouze návrhově.

4. 2. 2 Zahájení na návrh

Zahájení přestupkového řízení na návrh se děje podle § 68 odst. 1 PřeZ v taxativně vyjmenovaných případech. S ohledem na změnu s účinností od 1. 10. 2016 je nutné zmínit, že se mění taxativní výčet přestupků mezi osobami blízkými na § 49 odst. 1 písm. b), § 49 odst. 2 PřeZ s účinností od 1. 10. 2016, dále § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu. Ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) se nadále projednává na návrh postižené osoby (uražené na cti), nemusí se tedy jednat o osobu blízkou.

V případě, že bude spáchán přestupek z taxativního výčtu osobou jinou, než osobou blízkou, jednalo by se o přestupky, které by se projednávaly z moci úřední. S účinností změny od 1. 10. 2016 nebude § 68 PřeZ nadále upravovat institut osoby blízké, jak tomu bylo doposud v odst. 4.

Autor předpokládá, že pro institut osoby blízké se nadále užije § 22 OZ, který jako osoby blízké označuje příbuzné v řadě přímé, sourozence a manžela nebo partnera podle jiného zákona upravujícího registrované partnerství,¹⁴⁴ jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Má se za to, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené nebo osoby, které spolu trvale žijí. Nelze tedy automaticky aplikovat osobu blízkou i na rozvedeného manžela, případně manželku, rozhodující bude vnímání újmy druhého jako újmy vlastní.

Pokud by podaný návrh neobsahoval předepsané náležitosti podle § 68 odst. 3 PřeZ (stávajícího § 68 odst. 2 PřeZ s účinností do 30. 9. 2016), uplatní se postup

¹⁴³ Parafrázováno důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

¹⁴⁴ Podle zák. č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství v znění pozdějších předpisů stanoví v § 1 odst. 1, že partnerem se rozumí osoba, která uzavřela (s jinou osobou stejného pohlaví) partnerství podle tohoto zákona.

podle § 45 odst. 2 SŘ, kdy správní orgán pomůže, respektive vyzve k doplnění návrhu a poskytne přiměřenou lhůtu, nicméně doplnění žádosti musí být nejpozději ve lhůtě, a tedy do 3 měsíců od zjištění přestupku nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Řízení bude zahájeno až podáním kvalifikovaného návrhu podle Přez a SŘ.¹⁴⁵ S ohledem na § 47 odst. 1 SŘ musí být o zahájení řízení zpraven rovněž pachatel, a to bez zbytečného odkladu.

Ustanovení § 68 odst. 4 Přez (stávající § 68 odst. 3 Přez s účinností do 30. 9. 2016) stanoví, že pokud se v průběhu řízení zjistí, že se nejedná o návrhový přestupek mezi osobami blízkými, postupuje se v řízení nadále z moci úřední. Autor souhlasí s názorem Jemelky a Vetešníka, že by již „*nebylo nutné zasílat účastníkům řízení oznámení o zahájení řízení podle § 46 SpŘ, protože zákon zde hovoří o „pokračování“ v řízení, a nikoli o jeho novém zahájení,*“¹⁴⁶ s výjimkou dodatku změněného ustanovení, a sice povinnosti správního orgánu vyrozumět osobu navrhuující, že již navrhovatelem není. Jde tedy pouze o informativní sdělení nemající přímý vliv na práva a povinnosti navrhovatele. Vzhledem k charakteru řízení na návrh jde spíše o informaci, která uvědomí navrhovatele, že již nebude mít smysl usilovat např. o uzavření smíru.

4. 2. 3 Společné řízení

Změna zák. č. 204/2015 Sb. se nedotýká pouze procesní oblasti, ale také hmotněprávní, v institutu společného řízení podle § 57 Přez s účinností od 1. 10. 2015.

Změna odst. 1 se projevuje v zúžení obligatornosti úpravy společného řízení účinné do 30. 9. 2015. Důvodem je především skutečnost, že správní orgány s širokou věcnou příslušností (např. obce s rozšířenou působností) společná řízení nerealizovaly už jen proto, že nebylo možné zjistit souběžnost přestupků totožné osoby, nebo že přestupky spolu věcně nesouvisely a společné projednávání znamenalo neúměrné zatížení úředních osob. Společné řízení se s účinností od 1. 10. 2015 omezilo pouze na přestupky mající negativní dopad na shodný veřejný

¹⁴⁵ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 371 - 376 s.

¹⁴⁶ Tamtéž, 374 s

zájem, respektive se aplikuje pouze na přestupky s věcnou souvislostí spějící k možnosti společného sankcionování.¹⁴⁷

I za splnění podmínek odst. 1, tedy přestupky ve stejné oblasti veřejné správy, se nepovede společné řízení ohledně přestupků, které byly spáchány až po zahájení řízení o přestupku jiném s ohledem na § 57 odst. 3 PřeZ.

Obligaturnost společného řízení se tedy zredukovala pouze na přestupky ve stejné oblasti veřejné správy.¹⁴⁸ Jak dovedil NSS,¹⁴⁹ případné pochybení v podobě nerespektování obligatorního konání společného řízení nepředstavuje vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Nabízí se otázka, spáchá-li pachatel více přestupků ve stejné oblasti veřejné správy, před zahájením přestupkového řízení (čímž se vyloučí možnost aplikace § 57 odst. 3 PřeZ) o prvním z nich, a příslušný orgán o každém přestupku rozhodne v samostatném řízení, jakým způsobem by se případně správní orgán vypořádal s odvoláním obviněného do nezákonnosti výše trestu (ne nezákonnosti rozhodnutí)? S ohledem na § 12 odst. 2 PřeZ by se v případě společného řízení sankciovalo podle přestupku nejpřísněji postižitelného, nicméně za předpokladu, že se společné řízení nekonalo, ačkoliv mělo, by bylo obviněnému vyměřeno trestů hned několik (v závislosti na počet přestupků), a tedy dle názoru autora, případné sankce, uložené v několika řízeních, mohou i několikanásobně přesahovat případnou sankci v řízení společném. Judikatura, kromě výše specifikované, zatím není. Důvodová zpráva popisuje spíše účel, nicméně odpovědi na komplikovanější problematiku nenabízí.

Změna se rovněž nevypořádala s možností fakultativního konání společného řízení za subsidiárního užití § 140 SŘ, které ani v tomto případě není vyloučeno.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Parafrázováno důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

¹⁴⁸ Otázka, které se nevěnuje ani důvodová zpráva, je rovněž výklad „přestupků ve stejné oblasti veřejné správy“,“ nejde tedy o stejný objekt chráněný příslušným předpisem, a tedy se autor domnívá, že se bude jednat o souhrn přestupků upravované konkrétním zvláštním předpisem, např. přestupky podle zák. č. 361/2000 Sb. o silničním provozu, nicméně je možné, že judikatura vymezí tento termín jiným způsobem.

¹⁴⁹ Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 28/2009

¹⁵⁰ Parafrázováno Pavel Mates, Karel Šemík Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

4. 2. 4 Dokazování v přestupkovém řízení

Stěžejní fází přestupkového řízení je dokazování. Legální definice tohoto pojmu absentuje jak v PřeZ, tak SŘ, avšak SŘ v této souvislosti alespoň nastavuje pravidla dokazování (§ 51 až § 56 SŘ). V obecné rovině „*lze pod pojmem dokazování rozumět proces získávání poznatků podstatných k posouzení dané věci.*“¹⁵¹ Proces zjišťování pravdy je stěžejní v řízení přestupkovém, respektive při rozhodování o vině a trestu pachatele přestupku. Primárními principy při dokazování jsou zásada legality dle § 2 odst. 1 SŘ a zásada materiální pravdy dle § 3 SŘ.

V případě přestupkového řízení je správní orgán povinen zjišťovat všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného ze spáchání přestupku, a to také bez návrhu.¹⁵² Provádění důkazu přísluší správnímu orgánu, který v případě návrhu ze strany účastníka,¹⁵³ je oprávněn jej odmítnout s odkazem na naplnění materiální pravdy.¹⁵⁴ Tento postup musí být řádně zdůvodněn v odůvodnění rozhodnutí, vždy je však nutné provést důkaz za účelem zjištění skutkového stavu věci.

V literatuře bývají rozlišovány důkazy a důkazní prostředky. Důkazem je každá dokládaná skutečnost, která nepochybně potvrzuje, vyvrací, ale také objasňuje dokazovanou skutečnost. Důkazní prostředek je nutné potom vnímat jako nositele dokládané skutečnosti, a tedy jako prostředek k provedení důkazu.¹⁵⁵

¹⁵¹ Skulová Soňa et al.. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 143 s

¹⁵² Srov. Kopecký, M., K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* č. 1/2010, 203–211 s. – v tomto ohledu zde vzniká rozpor, neboť PřeZ to výslovně neupravuje, analogicky k trestnímu právu tato povinnost vyplývá, nicméně při subsidiárním užití SŘ s ohledem na § 52 tato povinnost náleží účastníku řízení, povinnost zjištění všech rozhodných okolností svědčících ve prospěch i neprospěch vyplývá z § 50 odst. 3 SŘ, nicméně v případech řízení z moci úřední, nelze tedy aplikovat na návrhové přestupky.

¹⁵³ NSS ve svém rozsudku sp. zn. 2 As 217/2015 konstatuje, že „*pokud správní orgány neprovedou dostatečně dokazování rozhodných skutečností (materiální pravdy), obviněnému z přestupku, i pokud byl před správním orgánem pasivní, postačí poukázat na varianty rozhodné pro skutkový děj. Je pak na správním soudu aby při přezkumu „oddělil zrna od plev“ a nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazu eliminoval.*“

¹⁵⁴ NSS ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 21/2009 konstatoval, „*...že provedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné...*“

¹⁵⁵ Parafrazováno Skulová Soňa et al.. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 143 - 144 s.

Proces dokazování je tvořen navrhováním důkazů, jejich opatřováním a prováděním, a následně hodnocením v rozhodnutí podle § 68 odst. 2 SŘ, hodnocení důkazů pak provádí pouze správní orgán, který ve věci rozhoduje. Otázkou je také věrohodnost a pravdivost. Zatímco věrohodnost je nutno vnímat jako vlastnost důkazního prostředku, pravdivost souvisí s hodnocením informace obsažené v důkazním prostředku. Hodnocením důkazu se poté dochází k závěru, zda je obsah skutečně pravdivý, tedy jaké skutečnosti obsažené v důkazu lze považovat za pravdivé, a které naopak nikoli.¹⁵⁶

Důkaz je tak jeden z nejdůležitějších podkladů pro vydání rozhodnutí, kterými jsou s ohledem na § 50 SŘ také návrhy účastníků, skutečnosti všeobecně známé, jakož i skutečnost správnímu orgánu známé z jeho činnosti,¹⁵⁷ včetně podkladů od jiných správních orgánů a orgánů veřejné moci.¹⁵⁸

SŘ označuje jako důkazní prostředky zejména důkaz listinou dle § 53 SŘ, důkaz ohledáním dle § 54 SŘ, svědeckou výpověď dle § 55 SŘ a důkaz znaleckým posudkem dle § 56 SŘ. SŘ v této souvislosti poskytuje pouze demonstrativní výčet, důkazním prostředkem tak může být jakýkoliv jiný prostředek, který nese či zprostředkuje důkazní informaci (např. provedení rekonstrukce).¹⁵⁹

Důkazem může být rovněž protokol o zajištění důkazu § 138 odst. 4 SŘ. Ačkoliv to ze SŘ nevyplývá, připouští NSS¹⁶⁰ za určitých okolností také užití rekognice. Provedení důkazu je též možné promítnutím záznamu určitého pořadu. Užití

¹⁵⁶ Parafrázováno *Fenyk, Císařová, Gřivna*. Trestní právo procesní. Vydání 6. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 362 s.

¹⁵⁷ V této souvislosti NSS ve svém rozhodnutí sp. zn. 9 As 34/2015 dovozuje, že je nutno brát v potaz procesní aktivitu žalobce pro prokázání věrohodnosti jeho tvrzení. V konkrétním případě šlo o podávání odvolání v nejzazším termínu lhůty formou mailové korespondence, nicméně bez elektronického podpisu s omluvou, že elektronický podpis nefunguje. Doplnění bianko odvolání se dělo následně formou poštovní korespondence z Libanonu. NSS v této věci konstatoval, že SŘ nevyklučuje tento postup, nicméně v širším kontextu je v jednání zmocněnce stěžovatele možno vysledovat obstrukční či zneužívající jednání vzhledem k tomu, že tento postup užíval opakovaně v několika dalších případech, např. sp. zn. 1 As 16/2015, sp. zn. 2 As 47/2015 a tento postup neuznal.

¹⁵⁸ Parafrázováno *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.*: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 244 – 249 s

¹⁵⁹ Parafrázováno *Průcha, P.* Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 153 – 154 s

¹⁶⁰ Rozsudek NSS sp. zn. 7 Azs 22/2008 – zároveň však dovozuje, že je nutné trvat na objektivně rovných podmínkách, zejména shodné velikosti fotografií, shodnosti záběru a shodnosti záběru obličejů k části plochy fotografie.

kamerového záznamu není vyloučeno, nezasahuje-li do sféry osobních práv účastníka.¹⁶¹

Jako důkazním prostředkem naopak nemůže být záznam o podání vysvětlení podle § 137 odst. 4 SŘ, neboť při jeho pořizování nemůže být účastník řízení přítomen, analogicky se to vztahuje i na oznámení o přestupku dle § 58 PřeZ. Dále je vyloučeno i užití audiovizuální nahrávky orgánem veřejné moci, za předpokladu, že neexistuje zákonná opora. NSS v této souvislosti jako zákonnou oporu vylučuje užití § 51 SŘ, a tedy v případě řízení o správním deliktu je pořizená nahrávka nepoužitelná.¹⁶²

4.3 Rozhodnutí v I. stupni přestupkového řízení

Rozhodnutí je závěrečnou částí správního řízení, ve které správní orgán na základě shromážděných důkazních prostředků a ústních jednání rozhoduje ve věci samé. Rozhodnutí je individuálním správním aktem, který „je výsledkem správního řízení a cílem celého postupu správních orgánů ve správním řízení.“¹⁶³

Rozhodnutím ve věci se zpravidla zakládají práva a povinnosti nebo je konstatována konkrétní skutečnost. V případě přestupkového řízení má rozhodnutí deklaratorní povahu, kdy konstatuje vinu nebo nevinu konkrétní osoby za konkrétní skutek, ale v případě viny i konstitutivní, a sice že stanoví konkrétní osobě (obviněnému) nějakou povinnost, které se musí podrobit. Rozhodnutí o vině se váže i na ostatní účastníky řízení, např. v případě, že poškozenému nebude uznána škoda v plném rozsahu, bude odkázán na civilní řízení k náhradě škody aj.

Vzhledem k tomu, že § 77 PřeZ se zabývá pouze podobou výroku rozhodnutí, je nutné subsidiárně užít i ustanovení § 67 a následující SŘ. Rozhodnutí se poté vyhotovuje v písemné formě a skládá se ze tří částí – výroku, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích.

¹⁶¹ Parafrázováno Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 244 – 249 s.

¹⁶² Parafrázováno tamtéž, 244 – 249 s.

¹⁶³ Průcha, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 191 s.

Výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat řešení konkrétní otázky přestupkového řízení, s ohledem na ustanovení § 77 PřeZ je nezbytné vymezit skutek, kterým byl obviněný shledán vinným, označit místo spáchání přestupku,¹⁶⁴ čas spáchání přestupku, vyslovit vinu, určit formu zavinění,¹⁶⁵ druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnout o upuštění od uložení sankce, započíst dobu do doby zákazu činnosti, uložit ochranné opatření, rozhodnout o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení.

Ačkoliv to § 77 PřeZ tak přímo nestanoví, je nutné ve výroku s ohledem na § 68 odst. 2 SŘ stanovit rovněž na základě jakého ustanovení správní orgán o přestupku rozhodl, tedy právně kvalifikovat. Další povinností je také označit účastníky řízení s ohledem na § 27 SŘ. Fyzické osoby se označí údaji umožňujícími jejich identifikaci, kterými se s ohledem na § 18 odst. 2 SŘ rozumí jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu, případně jiný údaj dle zvláštního zákona. Právnícké osoby se označí sídlem a názvem. Pokud je stanovena povinnost, pak je nutno určit přiměřenou lhůtu k jejímu splnění.¹⁶⁶

V odůvodnění správního rozhodnutí je s ohledem na § 68 odst. 3 SŘ nutné vylíčit vždy konkrétně, jasně a srozumitelně důvody výroku nebo výroku rozhodnutí, podklady pro vydání rozhodnutí (pokud nebudou uvedeny důkazy, na základě kterých se rozhodnutí zakládá, je rozhodnutí nepřezkoumatelné), úvahy, kterými se správní orgán při hodnocení věci řídil, jakož i úvahy při výkladu právních předpisů, sdělení jakým způsobem a z jakého důvodu se tak správní orgán vypořádal s návrhy účastníků (v návaznosti na § 36 odst. 1 a § 52 SŘ).¹⁶⁷ „Z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmý skutkový a právní kontext věci, z něhož daný správní orgán

¹⁶⁴ NSS v rozhodnutí sp. zn. 4 As 63/2015 konstatoval, že „vymezení místa spáchání přestupku je obligatorní náležitostí výroku rozhodnutí správního orgánu a jeho nedostatečná specifikace ve výroku nemůže být nahrazena tím, že je místo spáchání přestupku zjistitelné z odůvodnění rozhodnutí.“ Aby nedošlo k možné záměně skutků, je nutné vymezit přesně místo spáchání a ne pouze odkázat na odůvodnění. Obdobně argumentoval NSS v rozhodnutí sp. zn. 2 As 34/2006, že „Výrok o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“

¹⁶⁵ Forma zavinění se uvádí s účinností změn od 1. 10. 2015, která bude jedním údajů zanesených do přestupkové evidence k posouzení „přestupkové bezúhonnosti,“ neboť v některých případech posouzení přestupku se odlišuje na nedbalostní nebo úmyslné.

¹⁶⁶ Parafrazováno Skulová Soňa et al.. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 196 - 197 s.

¹⁶⁷ Parafrazováno Skulová Soňa et al.. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 196 – 197 s.

vycházel.¹⁶⁸ Uvedené skutečnosti tak slouží účastníku řízení k případnému napadení rozhodnutí opravnými prostředky

Pokud správní orgán v prvním stupni v plném rozsahu vyhoví všem účastníkům řízení např. v případě autoremedury § 87 SŘ, není odůvodnění zapotřebí.

V poučení o opravných prostředcích musí být s ohledem na § 68 odst. 5 SŘ stanoveno, zda lze podat odvolání a v jaké lhůtě je tak nutno učinit. Ustanovení § 83 SŘ stanoví obecnou lhůtu, nicméně zvláštní zákony ji mohou upravit.

V případech, kdy odvolání nemá odkladný účinek, musí být tato skutečnost v poučení uvedena. Pokud se postavení jednotlivých účastníků procesně odlišuje, tak se poučení musí vztahovat ke každému zvlášť. Za předpokladu, že by poučení o opravných prostředcích absentovalo, bylo neúplné nebo nesprávné, aplikují se zvláštní lhůty pro odvolání podle § 83 odst. 2 SŘ.¹⁶⁹

S ohledem na formální náležitosti je rovněž nutné, aby rozhodnutí obsahovalo s ohledem na § 69 odst. 1 SŘ označení „rozhodnutí“ a v případě písemného vyhotovení také označení správního orgánu, který jej vydal, číslo jednacích, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné osoby.¹⁷⁰

Pokud se na žádost účastníka bude rozhodnutí doručovat elektronicky, vyhotoví zodpovědná úřední osoba elektronickou verzi, kde místo otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy „otisk úředního razítka“ a dokument je následně podepsán elektronicky ověřeným úředním podpisem.¹⁷¹

Rovněž je nutné zmínit, že s ohledem na změnu účinnou od 1. 10. 2016 se ruší striktní zákaz doručování veřejnou vyhláškou. Za předpokladu, že tak správní orgán bude činit, tak za podmínek § 25 SŘ, a to v zredukované podobě, kdy bude na úřední desce oznámena možnost převzetí písemného vyhotovení. Uplatnění tohoto institutu

¹⁶⁸ Průcha, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 197 - 198 s.

¹⁶⁹ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 421 - 425 s.

¹⁷⁰ Parafrázováno Skulová Soňa et al.. Správní právo procesní. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 203 - 204 s.

¹⁷¹ Parafrázováno tamtéž, 204 – 205 s.

je na povážení, neboť účastníku, kterému vzniká rozhodnutím povinnost, respektive se ukládá sankce, musí být s ohledem na § 32 odst. 3 SŘ ustanoven opatrovník, jemuž se bude doručovat. Doručování formou veřejné vyhlášky tedy bude možné např. poškozenému nebo navrhovateli.¹⁷²

4. 3. 1 Zastavení přestupkového řízení

V průběhu přestupkového řízení může dojít k odpadnutí důvodů vedení řízení nebo nastane taková skutečnost, na základě které je řízení zastaveno. Za předpokladu, že tyto skutečnosti byly správnímu orgánu známy, respektive by nastaly před zahájením přestupkového řízení, nebylo by zahájeno, ale odloženo z důvodů § 66 PřeZ.

Zastavení v obecné rovině upravuje také § 66 SŘ, ze kterého obdobně vyplývá, že nastanou-li skutečnosti zákonem upravené, musí být řízení zastaveno. Rozdíl mezi SŘ a PřeZ je upraven především v § 76 odst. 2 PřeZ, který upravuje fakultativní možnost zastavení (obdobně jako odložení dle § 66 odst. 2 PřeZ).¹⁷³

Obligatoční povinnost zastavení řízení vyplývá z § 76 odst. 1 a následného taxativního výčtu písm. a) až o) PřeZ. S ohledem na změny s účinností od 1. 10. 2015 je nutné zohlednit povinnost zastavení řízení s ohledem na písm. k), které stanoví povinnost zastavení řízení v případě, že návrh dle § 68 odst. 1 PřeZ byl podán opožděně, písm. l) povinnost zastavení řízení v případě, že byl návrh dle § 68 odst. 1 PřeZ podán neoprávněnou osobou, písm. m) povinnost zastavit pokud v řízení z moci úřední bylo zjištěno, že jde o přestupek, který je možno projednat pouze na návrh dle § 68 odst. 1 PřeZ.

Přidáním těchto ustanovení se řeší především požadavek praxe, kdy např. po zahájení přestupkového řízení o přestupku, který se po dodatečném zjištění ukázal jako návrhový, ačkoliv k němu návrh podaný nebyl, dle úpravy účinné do 30. 9. 2015 se postupovalo dle § 66 odst. 2 SŘ, a tedy řízení bylo zastaveno usnesením poznamenaným do spisu. Srovnatelnou úpravu nyní obsahuje PřeZ, lze se

¹⁷² Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích. *Právní rozhledy* 21/2015, 732 – 736 s.

¹⁷³ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. *Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 410 - 418 s.

tedy domnívat, že institut zastavení řízení je koncepčně lépe upravený, neboť není nutné užití SŘ, který je inkorporováním ustanovení písm. k), l) a m) de facto vyloučen.

Změna řeší také situaci, kdy v případě podání návrhu neoprávněnou osobou dle § 76 odst. 1 písm. l) PřeZ, nebude nyní představovat překážku věci rozhodnuté, nicméně v případě, že návrh bude podán neoprávněnou osobou, tato osoba nebude mít možnost napadnout zastavení přestupkového řízení odvoláním.¹⁷⁴

V původní úpravě účinné do 30. 9. 2015 byla velmi často řešena otázka formy zastavení řízení, a sice zda formou rozhodnutí, na kterou pamatuje původní úprava § 76 odst. 3 PřeZ, nebo zda formou usnesení s ohledem na § 66 SŘ. Odpověď se vázala k důvodům zastavení řízení; jednalo-li se o okolnosti procesní, dělo se tak formou usnesení, jednalo-li se o okolnosti věcné, byla užitá forma rozhodnutí. V úpravě účinné od 1. 10. 2015 se zákonodárce nechal tímto postupem inspirovat, neboť § 76 odst. 3 stanovuje, že v případech písm. a), b), c), j), a k) se vydává rozhodnutí ve věci, kterým se rovněž zakládá překážka věci rozhodnuté, a v ostatních případech se o zastavení pouze poznamená usnesení do spisu a účastníci jsou o něm vyrozuměni.

V praxi může také nastat situace, kdy správní orgán by měl vést společné řízení dle § 57 PřeZ za splnění podmínek odst. 1 (jedná se o přestupky stejné oblasti veřejné správy) a odst. 3 (přestupek nebyl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku). Otázka vyvstává ve formulaci rozhodnutí v případě, kdy se prokáže spáchání pouze některého přestupku, respektive některých z nich, a správní orgán uloží sankci pouze za přestupky prokázané. U přestupků neprokázaných, např. za přestupek byla uložena bloková pokuta dle § 76 odst. 1 písm. h), správní orgán řízení zastaví. Je však sporné jakým způsobem ve společném řízení rozhodnout. Za přestupek prokázaný se vydá rozhodnutí, nicméně za přestupek neprokázaný (v tomto případě již rozhodnutý) by se vydávalo usnesení, které se poznamená do spisu. Jemelka s Vetešníkem zastávají názor, že správní orgány

¹⁷⁴ Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb. si zde protiřečí, neboť uvádí, že do odst. 3 přidává také písm. k), kde v závorce uvádí, že „návrh byl podán opožděně nebo osobou neoprávněnou k podání návrhu,“ nicméně ve výčtu odst. 3 písmeno l) vztahující na „návrh neoprávněnou osobou“ není, ustanovení odst. 3 se tedy vztahuje pouze na nové ustanovení písm. k).

nemusejí rozhodovat o vyloučení těch přestupků, kde je řízení zastavováno ze společného řízení, ale mohou rozhodnout o zastavení přestupkového řízení přímo ve výrokové části v rozhodnutí o vině a trestu za prokázané přestupky. Použití rozhodnutí místo usnesení je v zásadě možné za předpokladu, že nijak nepoškozuje práva dotčených osob, jakož i veřejného zájmu.¹⁷⁵

V takovém případě by každá výroková část měla obsahovat samostatné poučení o opravných prostředcích, neboť zastavení z procesních důvodů neumožňuje tímto způsobem založení oprávnění k podání opravného prostředku. Pravděpodobně již samotná složitost formulace výroku ve společném řízení je jedním z důvodů, proč se správní orgány tomuto druhu řízení vyhýbají, nicméně jak již bylo řečeno výše, tento postup je sice zákonný, nicméně výše uložených sankcí v několika řízeních zákonná není, nemluvě o povinnosti (nyní již omezenější) správního orgánu takové řízení vést.

4. 3. 2 Smír

V případech přestupků urážek na cti (§ 49 odst. 1 písm. a) vyplývá pro správní orgán s ohledem na § 78 PřeZ povinnost pokusit se uzavřít smír. „*Tento smír má jiný význam než smír podle § 141 odst. 8*“¹⁷⁶ SŘ. Užití SŘ je vzhledem ke stanovené povinnosti sporného řízení vyloučeno, neboť přestupkové řízení není řízením sporným.

Pokud bylo dosaženo smíru, poznamená se do spisu, případně protokolu o ústním jednání, s ohledem na § 76 odst. 3 se o něm nevydává rozhodnutí, nicméně se o něm vyrozumějí účastníci a řízení je zastaveno dle § 76 odst. 1 písm. n) PřeZ.¹⁷⁷

Účastníci jsou obviněný, ale rovněž uražený na cti (navrhovatel), neboť jde o výlučně návrhový přestupek. Navrhovatel má v tomto případě dispoziční oprávnění s průběhem řízení, a pokud by vzal návrh na projednání přestupku zpět, došlo by

¹⁷⁵ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 415 - 418 s.

¹⁷⁶ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 440 s.

¹⁷⁷ se změnou účinnou od 1. 10. 2015 došlo ke změně z původního ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) na ustanovení § 76 odst. 1 písm. n)

dle § 76 odst. 1 písm. j) k zastavení řízení, nicméně by navrhovateli vznikla povinnost uhrazení nákladů spojených s řízením o přestupku.¹⁷⁸

Forma uzavření smíru není PřZ specifikována, nicméně i za předpokladu, že smír byl uzavřen ústně, správnímu orgánu by měl být předán s náležitostmi dle § 37 SŘ.

¹⁷⁸ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 433 - 434 s.*

5. ZKRÁCENÁ PŘESTUPKOVÁ ŘÍZENÍ

„Účelem zkráceného řízení je bez předchozího formálního řízení rozhodnout o jednoduchých, méně závažných přestupcích.“¹⁷⁹ Zkrácené formy přestupkového řízení umožňují rychlejší a efektivnější projednávání přestupků, průběh je tedy urychlen a dochází tak ke zjednodušení řízení při rozhodování o méně závažných přestupcích. PřeZ jako druhy zkrácených řízení uvádí řízení blokové (§ 84 a následující PřeZ) a řízení příkazní (§ 87 PřeZ, někdy také označované jako řízení mandátní).

Zkrácená řízení spadají do kategorie zvláštních druhů řízení, do kterých dále spadají řízení o návrhových přestupcích, řízení osob se zvláštní pravomocí, řízení osob požívajících zvláštní výsady a imunity, řízení ve věcech mladistvých, a konečně řízení blokové, jakož i řízení příkazní.

5. 1 Blokové řízení

Blokové řízení je rovněž přestupkovým řízením, a tak je podřízeno všem ustanovením upravujícím řízení o přestupku, jakož i správního řízení, kdy při jejich užití platí vztah předpisu obecného a zvláštního. Ustanovení SŘ se užijí, nestanoví-li procesní ustanovení PřeZ něco jiného. Blokové řízení vykazuje společné znaky § 150 odst. 5 SŘ, který upravuje řízení na místě, nicméně je výjimkou z obecných pravidel odpovídajících shromažďování podkladů pro rozhodnutí ve správních řízeních, tedy zásady písemnosti, respektive § 3, § 15 odst. 1, § 17 odst. 1, § 50 a následující SŘ. PřeZ rozvádí úpravu daleko podrobněji.¹⁸⁰

Podstatou blokového řízení je vydání rozhodnutí o uložení pokuty v přímé návaznosti na spolehlivé zjištění přestupku a jeho zaplacení pachatelem na místě, v případě nezaplacení na místě, pak do lhůty stanovené na bloku. Převzetí bloku pachatel přestupku podepíše a vzniká překážka věci rozhodnuté.

¹⁷⁹ Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 442 s.

¹⁸⁰ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 456 - 466 s.

V případě jednočinného souběhu, tedy situace, kdy pachatel naplní jedním jednáním několik skutkových podstat a za předpokladu, že se bude jednat o stejnou oblast veřejné správy dle § 57 odst. 1 PřeZ, lze v blokovém řízení uložit úhrnnou pokutu dle zásady § 12 odst. 2. PřeZ, a sice podle nejpřísněji postižitelného přestupku. Vícečinný souběh není s ohledem na druh řízení možný, neboť při uložení první blokové pokuty vzniká překážka věci rozhodnuté.

Zákon stanoví v § 84 PřeZ pro blokové řízení následující podmínky; *přestupek je spolehlivě zjištěn*, nicméně není bezpodmínečně požadováno přistižení při páchání přestupku, *nepostačuje jen domluva, obviněný je ochoten pokutu zaplatit* (což zahrnuje i souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení), *nejedná se o návrhový přestupek*¹⁸¹ a s ohledem na změny s účinností od 1. 10. 2016 *se nesmí jednat o přestupek spáchaný opakovaně* dle § 91a PřeZ.

Jak bylo již výše řečeno, blokové řízení lze aplikovat, má-li správní orgán *přestupek spolehlivě zjištěný*, onu spolehlivost potvrzuje pachatel přestupku svým souhlasem projeveným podpisem bloku.

Jako problémový se jeví zákaz projednávání přestupku v blokovém řízení, pokud byl spáchan opakovaně, s ohledem na § 84 odst. 4 s účinností od 1. 10. 2016. Blokové řízení je v zásadě výhodné jak pro udělující správní orgán (formálně o dost snazší proces, žádné odvolání aj.), tak pro pachatele přestupku (nižší horní hranice, absence nákladů řízení aj.). Problém ovšem může nastat ve chvíli, kdy technika, a sice elektronická evidence přestupků přestane fungovat. Představme si hypotetickou situaci, kdy pachatel spáchá přestupek a např. příslušník Policie ČR jej chce v blokovém řízení sankcionovat, ale počítač (nebo jiné zařízení umožňující dálkový přístup, které bude evidovat přestupky) vypoví funkci.

1) Pachatel sice má záznam stejného přestupku, tedy by se aplikoval § 91a PřeZ, nicméně po několika měsících (možná i dnech) účinnosti je „z internetových serverů pro darebáky“ práva znalý, a nechá si raději uložit pokutu v blokovém řízení, což založí překážku věci rozhodnuté a případné řízení (až systém opět začne fungovat), již nebude možné.

¹⁸¹ Parafrázováno *Hendrych, D. a kol.*, Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 442 -444 s.

2) Pravděpodobnější možností bude, že se žádné blokové řízení konat nebude a domnělý pachatel bude raději předvolán ke „standardnímu“ řízení. Autor se i tak domnívá, že takový postup nebude správný, vzhledem k tomu, že pochybení (nefungování systému) je na straně správního orgánu, tak minimálně výrok o nákladech řízení bude při uložení pachateli nezákonný, neboť kdyby systém fungoval, sankce by byla uložena v blokovém řízení (nemluvě o tom, spáchá-li si přestupek v jiném správním obvodu a z důvodů nekonání blokového řízení vzniknou další náklady spojené s cestou atd.).

V tomto ohledu není úplně jasný úmysl zákonodárce. Vzhledem k tomu, že rozšíří pravomoc Vojenské policie v případech blokových řízení v § 86 písm. b) PřeZ s účinností od 1. 10. 2016, ale zároveň omezí bloková řízení při opakovaném spáchání přestupku, ztrácí účel a smysl blokového řízení. Výše zmíněné vede k obavám, že tato podmínka povede pouze ke zvýšení počtu nezkrácených, formálně náročnějších řízení, a tak i neúměrnému zahlcení správních orgánů.

Řešení se nabízí v možnosti ukládání sankcí správním orgánem již v blokovém řízení i v případě opakování přestupku, avšak s rozšířenou možností diskrece dle konkrétní výše opakujícího se přestupku. Účel i smysl blokového řízení by tak zůstal zachován.

5. 1. 1 Sankce v blokovém řízení

PřeZ nevyklučuje blokové řízení u již zahájeného řízení o přestupku, v takovém případě správní orgán postupuje podle § 12 odst. 1 PřeZ. V obecné rovině lze za přestupek v blokovém řízení dle § 13 odst. 2 PřeZ po splnění zákonných podmínek uložit s účinností změn od 1. 10. 2015 pokutu až 5000,- Kč, pokud PřeZ nebo jiný zvláštní zákon nestanoví pokutu vyšší. NSS v této souvislosti dovodil,¹⁸² že pokud zvláštní část PřeZ nebo jiný zvláštní zákon výši pokuty nestanoví, postupuje se vždy podle § 13 odst. 2 PřeZ.¹⁸³

¹⁸² Rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 16/2008

¹⁸³ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P.* Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 456 - 466 s.

Uložení sankce v blokovém řízení se řídí PřeZ nebo jiným zvláštním předpisem, kdy konkrétně v § 11 odst. 1 PřeZ lze za přestupek uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu.

5. 1. 2 Domluva

Jako zajímavost lze uvést domluvu, která dle PřeZ nepatří mezi sankce a je de facto neformálním řešením přestupku upozorněním na protiprávnost jednání, které sice formálně naplňuje znaky přestupku, ale materiálně nikoli (absentuje porušení nebo ohrožení zájmu společnosti). Podmínkou je, že k vyřešení konkrétního přestupku postačuje, tedy povede k dostatečné nápravě osoby páchající přestupek.

Pánové Jemelka a Vetešník k této problematice uvádějí, že domluva nemá formu rozhodnutí, a to z formálního, jakož i materiálního hlediska, a tedy nezakládá překážku věci rozhodnuté. Oznámení o přestupku, jež byl vyřešen domluvou, sice neodůvodňuje zahájení řízení a věc se má de lege odložit, nicméně v případě, že by vyšly najevo další skutečnosti, které zveliči závažnost přestupku, lze řízení zahájit.¹⁸⁴

S tímto tvrzením autor polemizuje, neboť shledá-li správní orgán znaky v přestupku v jednání pachatele a v podstatě rozhodne pro aplikaci domluvy, kterou shledá za dostatečnou, mělo by toto jednání způsobit překážku věci rozhodnuté, ačkoliv tomu zákon úplně neodpovídá. Lze se domnívat, že v případě, kdy správní orgán po několika měsících od spáchání přestupku shledá, že jednání pachatele vskutku naplnilo vyšší závažnost přestupku a o věci řízení zahájí, jednak pachatele staví do velmi nevýhodného procesního postavení (jak po takové době má získat důkazy prokazující jeho nevinu a v zásadě se bránit?), zároveň také naruší zásadu legitimního očekávání aj. V situaci ad absurdum by se institut domluvy dal aplikací pánů Jemelky a Vetešníka vyložit tak, že nemá-li správní orgán ve chvíli blokového řízení dostatek podkladů, uloží domluvu a následně bude shánět důkazy pro případné zahájení „standardního“ přestupkového řízení. S takovým postupem se v zásadě nedá souhlasit.

¹⁸⁴ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 456 - 466 s.*

Ani změna účinná od 1. 10. 2016 tuto situace neřeší, v případech výše uvedených rozporů by bylo vhodnější uložit napomenutí, čímž se výše nastíněné situaci dá velmi snadno předejít, nicméně postup pro uložení napomenutí je samozřejmě časově náročnější.

5. 1. 3 Obrana v blokovém řízení

Za předpokladu, že podezřelý nepovažuje přestupek za spolehlivě zjištěný, respektive z jiných důvodů není ochoten pokutu zaplatit, je potom nutné ve věci tvrzeného jednání, v němž správní orgán shledává přestupek, vést „standardní“ řízení a provádět dokazování. Lze tedy vyvodit, že ačkoliv blokové řízení zahajuje správní orgán, dodržení podmínek pro spolehlivé zjištění přestupku je v dispozici osoby podezřelé.

Pokud pachatel souhlasí s pokutou v přestupkovém řízení, respektive nežádá o vedení „standardního“ přestupkového řízení, způsobí vyloučení možnosti podání odvolání¹⁸⁵ dle § 84 odst. 2 PřeZ,¹⁸⁶ jakož i soudní ochrany ve správním soudnictví.¹⁸⁷ Při podání žádosti o obnovu řízení ji tak má správní orgán jako nepřipustnou zamítnout. Obnova by připadala v úvahu tehdy, pokud domnělý pachatel zpochybní souhlas s vedením blokového řízení (např. blok podepsal někdo jiný), v takovém případě se jednalo o „dříve neznámé skutečnosti a důkazy,“ které v předchozím řízení nemohly být aplikovány. NSS v takovém případě dovozuje¹⁸⁸, že jediným novým výsledkem blokového řízení může být zrušení původního rozhodnutí a vrácení se do stádia před zahájením řízení o přestupku.¹⁸⁹

Dalším prostředkem ochrany pro nezákonnost rozhodnutí o přestupku v blokovém řízení představuje přezkumné řízení s povahou dozorčího prostředku, které bylo velmi často aplikováno v případech udělování bodů za přestupky v provozu na pozemních komunikacích, kteří v zásadě napadali každé rozhodnutí

¹⁸⁵ Čímž se de lege vzdává práva na podání žaloby dle § 68 písm. a) SŘS

¹⁸⁶ Z důvodové zprávy k zák. č. 204/2015 Sb. vyplývá, že doplnění „rozhodnutí“ do § 84 odst. 2 PřeZ je za účelem zpřesnění textu

¹⁸⁷ Rozšířený senát NSS v rozhodnutí sp. zn. 1 As 21/2010 konstatuje, že pokud byl udělen souhlas s vedením blokového řízení, je vyloučena možnost obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) SŘ, neboť nelze zpochybňovat závěry učiněné v blokovém řízení.

¹⁸⁸ Rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 21/2010

¹⁸⁹ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 456 - 466 s.*

a nepochybně tím neúměrně zahlcovali správní orgány, které měly povinnost se s podnětem vypořádat. Zákodárce v těchto případech před přijetím změn zák. č. 204/2015 Sb. dokonce uvažoval nad úplným vyloučením přezkumného řízení, nicméně se nakonec rozhodl pro změnu mírnější.¹⁹⁰

Zákodárce zkrátil objektivní lhůtu k zahájení přezkumného řízení u řízení blokových dle § 85 odst. 5 PřeZ, která s účinností od 1. 10. 2015 činí šest měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, podá-li pachatel v blokovém řízení podnět do šesti měsíců, postupuje se dle § 42 SŘ, a tedy bude zpraven správním orgánem o následujícím postupu do třiceti dnů.

Další odchylkou oproti § 94 a následujícího SŘ je při podání podnětu k přezkumnému řízení po šestiměsíční lhůtě, a sice že podnět přezkoumává vždy správní orgán, který rozhodnutí v blokovém řízení vydal a nikoli orgán, který je nadřízený, čímž je po marném uplynutí lhůty de facto vyloučen devolutivní účinek. Vyrozumění účastníka, že řízení nebude zahájeno, se děje pouze v případech, kdy o ně účastník požádá.¹⁹¹

5. 2 Příkazní řízení

Dalším druhem zkráceného řízení je řízení příkazní (mandátní), jehož podstatou „je vydání rozhodnutí – příkazu bez provedení ústního jednání a dokazování.“¹⁹² Oproti blokovému řízení není vyžadován souhlas pachatele s vydáním příkazu. Dalším rozdílem oproti blokovému řízení je, že příkaz nelze uložit mladistvému s ohledem na §19 odst. 2 PřeZ.

Příkaz má obligatorně písemnou formu (tedy vylučuje § 72 odst. 1 SŘ možnost vyhlášení) a musí obsahovat veškeré náležitosti rozhodnutí o přestupku ve smyslu § 77 a § 87 PřeZ, jakož i § 68 SŘ včetně požadavků na odůvodnění dle § 68 odst. 3 a § 69 SŘ. Není-li včas podán odpor, má rozhodnutí o příkazu účinky pravomocného

¹⁹⁰ Parafrázováno Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

¹⁹¹ Parafrázováno Pavel Mates, Karel Šemík Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

¹⁹² Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 443 s.

rozhodnutí. Rozhodovat formou příkazu umožňuje subsidiárně § 150 SŘ, který ale neaplikuje příkazní řízení jako druh řízení, nýbrž jako druh rozhodnutí.¹⁹³

V případě, že správní orgán vede příkazní řízení, je nutné splnit podmínky vyplývající z § 87 PřeZ; není pochybnost, že se obviněný přestupku dopustil (např. na základě podaného vysvětlení dle § 60 PřeZ), věc nebyla vyřízena v blokovém řízení, s účinností od 1. 10. 2016 není svéprávnost obviněného omezena, nejedná se o návrhové přestupky, nejedná se o přestupek mladistvého dle § 19 Přez.¹⁹⁴

Ustanovení § 57 odst. 2 PřeZ a § 140 SŘ o společném řízení v zásadě nelze použít, neboť projednává-li správní orgán více přestupků, které spolu souvisejí a byly spáchány více pachateli, vydá se příkaz, vztahující se k jeho konkrétnímu přestupku každému pachateli zvlášť. O společném řízení by se dalo hovořit pouze v případě, že alespoň dva pachatelé proti svému příkazu podají odpor, správnímu orgánu tak vznikne povinnost projednat věc společně dle § 140 odst. 7 SŘ.¹⁹⁵

Otázku představuje aplikace § 57 odst. 1 a § 57 odst. 3 PřeZ v případě, že pachatel spáchá přestupků více, a tedy se příkazem s ohledem na § 12 odst. 2 PřeZ sankce vyměří dle přestupku nejpřísněji postižitelného. Pokud by pachatel podal odpor pouze proti přestupku nejhůře postižitelnému, vzhledem k tomu, že odpor ruší příkaz v celém rozsahu, autor se domnívá, že celý příkaz bude zrušen, a tedy se o přestupcích téhož pachatele bude konat společné řízení.

5. 2. 1 Sankce v příkazním řízení

Za předpokladu, že výše stanovené podmínky budou splněny, může správní orgán bez dalších řízení vydat rozhodnutí formou příkazu, na základě kterého může být s ohledem na § 87 odst. 1 PřeZ uloženo napomenutí nebo pokuta (s ohledem na § 13 odst. 2 PřeZ se zvyšuje až na 10 000,- Kč, pokud zvláštní zákon nestanoví

¹⁹³ Parafrázováno Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 480 - 484 s.

¹⁹⁴ Parafrázováno Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 443 – 444 s.

¹⁹⁵ Parafrázováno tamtéž, 480 – 484 s.

pokutu vyšší). Zákaz činnosti ani propadnutí věci nelze vzhledem k druhu řízení uložit.

5. 2. 2 Obrana v příkazním řízení

Jako možnost obrany se připouští podání odporu aktivně legitimovanou osobou, lhůta k podání činí s ohledem na § 87 odst. 4 PřeZ 15 dnů ode dne doručení příkazu. Odpor příkaz de lege ruší a pokračuje se v řízení u orgánu, který příkaz vydal s tím, že § 87 odst. 4 PřeZ stanovuje rovněž zákaz reformace in peius, a tedy nelze uložit jiný druh sankce s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byla uložena příkazem. Obdobně jako při odvolání je možnost se dle § 81 SŘ vzdát práva na odpor, nicméně není možné vzít podaný odpor zpět, neboť se podáním odporu příkaz ruší.¹⁹⁶

Za předpokladu, že byl pachatelem podán odpor po uplynutí patnáctidenní lhůty, nelze aplikovat opožděné odvolání dle § 92 odst. 1 SŘ. Takové podání bude vykládáno jako podnět k provedení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 SŘ.

¹⁹⁶ Parafrázováno *Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 480 - 484 s.*

6. EVIDENCE PŘESTUPKŮ

Zavedení přestupkové evidence je nepochybně jedna z nejdůležitějších změn v přestupkovém řízení, kterou změna zák. č. 204/2015 Sb. vzhledem k technické náročnosti přináší s účinností od 1. 10. 2016. Úprava evidence přestupků bude vložena do zák. č. 269/1994 Sb. o rejstříku trestů, přičemž procesní úprava bude zakotvena v PřeZ.

Vzhledem k přechodným ustanovením se budou evidovat až přestupky po nabytí účinnosti novelizace a stávající řízení se dokončí dle dosavadních předpisů.

V současné době v zásadě neexistuje centrální evidence přestupků, s výjimkou některých kategorií, jako např. přestupky v silniční dopravě a vedení centrálního registru řidičů. Myšlenka zavedení přestupkové evidence se objevila již v minulosti, např. v roce 1999, kdy v průběhu legislativních prací bylo od prvotního záměru pro jeho předpokládanou finanční náročnost upuštěno.¹⁹⁷ Další snaha proběhla v roce 2004, a sice jako snaha pro zohlednění praxe členských států EU, kdy konkrétní recidivy přestupků, měly být zakotveny v tehdy připravovaném TZ, nicméně v dalších procesech bylo od přípravy upuštěno.¹⁹⁸ Změnu lze tak považovat za závěr několikaletých snah za účelem zavedení evidence přestupků.

Odhadované náklady projektu činí přibližně 37,2 mil. Kč (zahrnující vstupní analýzy, pořízení hardwaru, licencí atd.), předpokládané náklady na roční provoz jsou přibližně 9,7 mil. Kč, nicméně výrazné zvýšení nákladů spojené s vedením evidence ze strany správních orgánů zákonodárce nepředpokládá.¹⁹⁹

6.1 Účel

Důvodová zpráva uvádí, že hlavním účelem evidence přestupků je především snaha o postihnutí recidivy konkrétních závažnějších přestupků, (proti majetku, občanskému soužití a proti veřejnému pořádku), jakož i dohled nad řízením

¹⁹⁷ Usnesení vlády č. 125 ze dne 17. února 1999

¹⁹⁸ Usnesení vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004

¹⁹⁹ Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

o přestupcích včetně vymáhání pokut a v neposlední řadě také posuzování přestupkové spolehlivosti osob dle zvláštních zákonů, tedy nahrazení institutu čestného prohlášení, prostřednictvím kterého je prokazována spolehlivost fyzických osob dle zvláštních předpisů např. dle § 23 odst. 1 zák. č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu. Čestné prohlášení tak bude nahrazeno opisem z evidence přestupků

Evidence přestupků má zvýšit informovanost správních orgánů o deliktním jednání obviněného z přestupku za účelem lepšího zhodnocení jeho osoby a uložení adekvátní sankce. Zákonodárce si evidencí rovněž slibuje vyšší míru represe recidivy, která povede k účinnějšímu potírání drobnější trestné činnosti, a tedy vyšší míry bezpečnosti ve společnosti.

Nutno zdůraznit, že dojde k lepšímu naplnění účelu § 12 PřeZ, kdy při určování výše sankce se lépe zohlední osoba pachatele, což nyní je v praxi prováděno spíše nahodile s ohledem na § 96 PřeZ,²⁰⁰ kdy se v zásadě neuvádějí konkrétní údaje pachatele, ale pouze statistické. Často tak dochází k disproporci posuzovaných osob dle § 12 PřeZ, které páchají přestupky v místě svého bydliště a mimo místo svého bydliště. V místě jejich bydliště je daleko pravděpodobnější, že správní orgán na základě poznatků z vlastní činnosti (např. databáze projednaných věcí včetně udělených sankcí) má o deliktní činnosti pachatele povědomí, což se odrazí na výši uložené sankce, kdežto mimo místo bydliště je tato šance daleko menší.²⁰¹ Sledování činnosti, respektive evidence přestupků má tomuto problému předejít.

6. 2 Rozsah

Oproti rejstříku trestů bude rozsah evidence přestupků minimální, jak z finančního, tak i administrativního hlediska. Zákonodárcem je zvolena evidence jen některých přestupků, respektive vybraných skupin přestupků, jejichž taxativní výčet

²⁰⁰ § 96 PřeZ „Obce, okresní úřady a kraje každoročně poskytují vždy ke dni 31. ledna údaje o projednaných přestupcích orgány místní správy ve svých správních obvodech za uplynulý kalendářní rok ke zpracování Ministerstvu vnitra.“ Eviduje se pouze počet jednotlivých přestupků, způsob vyřešení, souhrn uložených sankcí a ochranných opatření, nicméně evidence nezahrnuje přestupky projednané Policií ČR nebo obecní policií, ani jinými správními orgány. Srov. Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

²⁰¹ Parafrázováno Pavel Mates, Karel Šemík Nad novelou zákona o přestupcích, Právní rozhledy 21/2015, 732 – 736 s.

bude obsahovat § 91 PřeZ s účinností od 1. 10. 2016. Zaznamenávat se budou pouze pravomocná rozhodnutí o přestupku, při nichž byla vyslovena vina, nikoli např. zastavení řízení, odložení věci aj., na úsecích ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami podle § 30, zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c), f), obrany ČR podle § 43, proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití podle § 49 a proti majetku podle § 50 PřeZ. Důvodová zpráva uvádí také vybrané přestupky podle zákona o hornické činnosti, zákona o myslivosti, zákona o zbraních a zákona o rybářství.²⁰²

Taxativní výčet evidovaných údajů upravuje § 16i RejTr, zejména osobní údaje pachatele, druh a výše sankce, právní kvalifikace přestupku, v případě blokového řízení se uvede, že byl přestupek spáchán z nedbalosti, nejde-li o přestupek, u něhož zákon vyžaduje úmyslné zavinění, označení ukládajícího správního orgánu atd. Ustanovení § 88 PřeZ stanoví, že zápis údaje provádí správní orgán, jenž rozhodoval v posledním stupni prostřednictvím elektronického formuláře, jehož podobu zveřejní Rejstřík trestů způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo prostřednictvím elektronické aplikace, a to nejpozději do pěti pracovních dnů od nabytí právní moci nebo ode dne, kdy příslušný správní orgán obdržel podklad k provedení zápisu. V případě blokových řízení prováděných policií, pak správní obecní úřad dané obce, u statutárních měst včetně hlavního města Prahy pak sama obecní policie s ohledem na § 88 odst. 2 PřeZ²⁰³ provádí zápis.

Autor se domnívá, že lhůta k zanesení do evidence přestupků není úplně exaktní. Vzhledem k tomu, že správní orgány si budou opisy moci moct opatřovat zařízením umožňujícím dálkový přístup, jeví se logičtější provést zápis obecním úřadem např. v případě blokových řízení neprodleně. Případná recidiva v době od spáchání prvního stejného přestupku postiženého blokem, nemusí být postižena, pokud nebude první přestupek zanesen do evidence před spácháním druhého přestupku. V situaci ad absurdum, kdy první přestupek bude postižen obecní policií, (která má povinnost do pěti dnů předat obecnímu úřadu k zanesení, nicméně obecní úřad však lhůtu k zanesení nemá) se tato doba může neúměrně prodloužit, čímž nebude naplněn

²⁰² Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

²⁰³ Parafrázováno *Pavel Mates, Karel Šemík* Nad novelou zákona o přestupcích, *Právní rozhledy* 21/2015, 732 – 736 s.

prvotní záměr ke striktnějšímu postihování recidivy. Zákonodárce tedy projevil jistou benevolenci v období od spáchání prvního přestupku do spáchání druhého.

6.3 Zvláštnosti

Obdobnost úpravy s RejTr spočívá ve vydávání opisů správním orgánům, které projednávají přestupky, jakož i orgánům činným v trestním řízení, nicméně právo na vydání opisu se výslovně nepřiznává osobám, jež jsou v opise uvedeny s ohledem na § 16j RejTr, ačkoliv důvodová zpráva s nimi počítá.²⁰⁴ Opis z evidence přestupků je veřejnou listinou, která bude obsahovat výčet pravomocných rozhodnutí zanesených do evidence o přestupcích.

Předpokládané administrativní zatížení správních orgánů vedlo zákonodárce k ustoupení od obdobných institutů RTr jako zahlazení odsouzení u trestných činů, namísto kterého se zavádí automatické vyřazování po době pěti let od právní moci rozhodnutí o přestupku s ohledem na § 16k odst. 1 RejTr, případně po zrušení v rámci rozhodnutí správním orgánem nebo soudem. Vyřazené údaje jsou následně přesunuty do *úschovy dokumentace*, která vzhledem § 16k odst. 4 RejTr trvá deset let (za účelem možnosti uplatnění nároku náhrady škody) od jejich uložení. Údaje uložené v úschově dokumentace se dle § 16k odst. 2 RejTr vydávají na písemnou žádost osoby, které se týkají, soudu a Ministerstvu spravedlnosti pro účely rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, případně jinému správnímu orgánu, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Důvodová zpráva ani zákon nevyklučují, aby po dobu evidence (pěti let), mohl být další přestupek, byť nesouvisející s přestupkem evidovaným postižen dle § 12 PřeZ, tedy jako přitěžující okolnost, nicméně důvodová zpráva také uvádí, že je nutné zohlednit též dobu, před jakou byl přestupek spáchán, v případě spáchání přestupku nového.²⁰⁵

²⁰⁴ Není vyloučena možnost opis evidence přestupků získat jako „subjekt údajů informace“ na žádost s ohledem na § 12 zák. č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, kdy správce je povinen tuto informaci bez zbytečného odkladu předat.

²⁰⁵ Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb.

Za předpokladu, že se osoba vedená v evidenci přestupků domnívá, že údaje v evidenci neodpovídají provedenému řízení o přestupku, podá námitku dle § 88a PřeZ u správního orgánu, který zápis provedl. Pokud se námitka ukáže jako oprávněná, správní orgán údaje v evidenci bezodkladně opraví a osobu, která námitku podala, o tom vyrozumí. Ukáže-li se námitka jako neoprávněná, vydá o ní rozhodnutí, což v zásadě připouští možnost podání odvolání.

Důležitá je povinnost vyplývající z § 69 PřeZ pro příslušný správní orgán, který projednává přestupky dle § 47 odst. 1, § 49 nebo § 50 PřeZ. Po zahájení řízení, nebo před vydáním příkazu nebo bloku o uložení pokuty je správní orgán povinen opatřit si opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, týkající se obviněného z přestupku.

Tato povinnost se může ukázat problémovou např. v případě blokových řízení, které jsou v zásadě prováděny mimo zázemí správního orgánu, kdy při případném selhání dálkového přístupu, nebude příslušný správní orgán schopen řízení vést, neboť opis evidence přestupků s ohledem na § 50 a následující SŘ musí být součástí spisu, přičemž příslušný správní orgán je povinen seznámit účastníky řízení s tímto spisem před vydáním rozhodnutí ve věci samé, což v opačném případě způsobuje vadu řízení.

Otázkou je také, jakým způsobem se bude postupovat u přestupků, které nejsou v taxativním výčtu § 69 PřeZ, vzhledem k ustálené judikatuře²⁰⁶ a s ohledem na § 50 odst. 3 SŘ je správní orgán v řízeních z úřední povinnosti povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Lze dovodit, že ačkoliv dle § 69 PřeZ povinnost opatření opisu pro jiné přestupky nevyplývá, ve skutečnosti to však bude opakem v případě, že pachatel neopatření opisu bude sporovat.

²⁰⁶ Rozhodnutí NSS sp. zn. 8 As 82/2010 stanoví mimo jiné, že je nutné přihlídnout ke všem kritériím, které jsou obsaženy v § 12 PřeZ.

7. ZÁVĚR

Změny zákona č. 204/2015 Sb. s účinností od 1. 10. 2015, jakož i s účinností od 1. 10. 2016 přinášejí nepochybně rozsáhlé změny do zákona o přestupcích. V některých ohledech se lze domnívat, že pouze upřesňují stávající úpravu, která s v průběhu času ubrala jistým směrem společně s právní praxí a judikaturou, nicméně některé instituty jsou změněny od základu.

Jednou ze zásadních změn je především přerušení prekluzivní lhůty u přestupků při zániku odpovědnosti, ve chvíli, kdy je řízení zahájeno, nebo je vydáno vinu konstatující rozhodnutí, jakož i vydán příkaz o uložení pokuty. Omezeno je dobou dvou let od spáchání, což de facto znamená, že se prekluzivní doba přestupku v zásadě prodloužila na dva roky. Tento institut nepochybně pomůže správním orgánům lépe potírat drobnou trestnou činnost, která dle původní úpravy velmi často zůstávala nepotrestávána pro zánik odpovědnosti. Problémy se mohou ukázat v případě přestupkového řízení s více účastníky, kdy je de lege zahájeno, respektive přerušeno, doručení prvním z nich. Ačkoliv bude osobám, kterým se nepodaří doručit, ustanoven opatrovník, nelze shledat za přiměřené, že se povede řízení bez vědomí osoby, o jejíchž právech a povinnostech se má rozhodovat, nemluvě o přerušení lhůty dle § 20 odst. 1 PřeZ.

V případě ochranných opatření došlo jednak ke zpřísnění podmínek uložení omezujících opatření v povinnosti formulace přímé souvislosti přestupku s konkrétním opatřením. Podmínka je zde pro lepší ochranu osob, jimž má být ochranné opatření uloženo, nicméně mohou vzniknout problémy v případě, že správní orgán nebude disponovat odborným aparátem schopným formulace takových skutečností. Závadná formulace přímé souvislosti se tak stane snadným terčem v opravném řízení. Vyloučení teze, „kde se podávají alkoholické nápoje,“ v zásadě lépe pokryje problematiku hazardu, toxikomanie atp., nicméně vyloučením demonstrativního výčtu míst tak v zásadě zůstane na praxi, jakým způsobem se ono místo má vlastně specifikovat.

Příslušnost v přestupkovém řízení zůstává až na upřesnění některých předpisů, jež v praxi způsobovaly problémy, v zásadě nedotčena. Otázkou je aplikování místní příslušnosti v případě § 55 odst. 2 PřeZ a § 11 odst. 2 SŘ, kde na základě doslovného výkladu autor shledává, že PřeZ vylučuje aplikaci SŘ, ačkoliv tomu komentáře k přestupkovému řízení zastávají opačný názor.

V případě účastníků přestupkového řízení dojde ke dni 1. 10. 2016 k rozšíření specifikace osoby poškozené, což v současné době způsobuje jisté výkladové obtíže např. při aplikaci § 66 PřeZ o odložení věci a vyrozumívání osoby poškozené. U osoby navrhovatele se pak s účinností 1. 10. 2016 mění taxativní výčet přestupků, které lze projednat pouze na návrh.

Změny neupřesňují taxativní výčet státních orgánů mající oznamovací povinnost přestupků, nicméně tento problém v praxi doposud řešen nebyl a pravděpodobně úpravu nepotřebuje, nicméně je rozšířena specifikace oznámení, a sice že osoba pachatele se označí tehdy, *je-li známa*, což odstraňuje otázku, zda oznámení podávat, nebyl-li pachatel znám. Institut odložení s účinností 1. 10. 2016 poskytne lepší ochranu *osobám dotčeným jednáním podezřelého*, nicméně problém může vzniknout ve chvíli, kdy takové osoby vyrozuměny nebudou a při nedostatku bdělosti budou zkráceny na svých právech.

S účinností od 1. 10. 2016 se zavádí institut zahájení z úřední povinnosti i u návrhových přestupků, je-li poškozenou osobou dítě mladší 15 let. Účel je zřejmý a to především pro nevýhodné postavení osob závislých na rodičích nebo osobách blízkých. PřeZ od 1. 10. 2016 nebude nadále upravovat osobu blízkou, kdy se analogicky bude užívat ustanovení § 22 OZ.

S účinností od 1. 10. 2015 zůstává nadále problematická úprava společného řízení podle § 57 PřeZ, kde ačkoliv odst. 1 zužuje obligatornost vedení společného řízení, a i přes stávající judikaturu, která dovozuje, že neaplikování společného řízení nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, v případě nevedení je dle názoru autora ukládán nezákonný trest, respektive sankce, která má být zohledněna § 12 odst. 2 PřeZ. Ustanovení § 57 odst. 3 PřeZ de facto vylučuje společné řízení při vedení blokového, jakož i příkazního řízení při vícečinném souběhu.

Problematika zastavení řízení se zdá koncepčně lépe propracovaná, přímo popisuje situace, kdy se zastavuje řízení usnesením a kdy rozhodnutím, což v minulosti bylo dovozováno judikaturou. Dále nová úprava dle názoru autora de facto vylučuje užití správního řádu v případech návrhových přestupků, u kterých se do 30. 9. 2015 zastavovalo řízení dle SŘ. Nicméně nedořešenou zůstává otázka zastavení řízení v případě spáchání více přestupků vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, o kterých se povede společné řízení. Formulace takového rozhodnutí zůstává nadále poměrně komplikovaná.

Blokové řízení je upraveno v návaznosti na evidenci přestupků, úprava působí v zásadě správně, nicméně nekalkuluje s nepředvídatelnými okolnostmi jako např. nefungování zařízení umožňující dálkový přístup, kdy za improvizace správního orgánu může dojít k řadě pochybení. Autor shledává rovněž rozkol mezi účelem zavedení novelizace zák. č. 204/2015 Sb. a některými ustanoveními, např. shledává kontraproduktivní, aby případná recidiva nemohla být postižena v blokovém řízení, což by v zásadě způsobilo neúměrné zahlcování správních orgánů přestupky, které by se daly, i v případě recidivy, řešit v řízení blokovém.

Autor rovněž upozorňuje na problematiku institutu domluvy, který za předpokladu, že jej správní orgán zneužije, může způsobit nepřiměřené procesní postavení osoby domnělého pachatele.

Příkazní řízení zůstává zachováno v původní podobě až na upřesnění svéprávnosti v osobě pachatele, které se upravuje za účelem souladnosti s OZ.

Myšlenka evidence přestupků, která se po více než deseti letech uskutečnila, je institut, který jistě lépe postihne recidivu, jakož i lépe zohlední osobu pachatele, nicméně některé instituty, např. povinnost opatření opisu z evidence přestupků dle § 69 PřeZ působí svým způsobem polovičatě. Konkrétně § 69 PřeZ stanovuje povinnost opatření opisu u taxativně vyjmenovaných přestupků, nicméně se autor domnívá, že taková povinnost s ohledem na důvodovou zprávu, jakož i účel evidence k zohlednění osoby pachatele, de facto způsobí povinnost opatření opisu i pro ostatní přestupky neupravené PřeZ. Autor se však domnívá, že bude obtížné rozporovat argument obviněného v případě podání opravného prostředku, že správní orgán řádně

nezohlednil osobu pachatele dle § 12 odst. 1 tím, že si neopatřil opis z evidence přestupků. V každém případě skutečnost zjistíme po 1. 10. 2016 a následném vývoji praxe.

Změna přinesená zák. č. 204/2015 Sb. svým způsobem reaguje na problematiku ustanovení řešené v praxi, lze ji v zásadě označit za povedenou a řešící výraznou část problematiku úseků přestupkového řízení. Ačkoliv lze zavedení evidence přestupků vyhodnotit převážně jako kladné, teprve praxe, judikatura a samozřejmě argumentace pachatelů přestupků ukáže její skutečnou efektivitu.

8. RESUMÉ

The author attempted to turn the attention of a professional reader to the process of offence proceedings focused on the 1. degree under the influence of the amendment no. 204/2015 of the Legal Code and its current transformation of the Offence statute no. 200/1990 of the Legal Code.

In the very beginning of this thesis the main terms like the difference between administrative tort and administrative offence, and the affiliation between Offence statute and Administrative code are being delimited.

The second chapter deals with both competence of the appropriate authority and the regulatory compliance of the offence administration.

The third chapter determines the participants of the offence proceeding like 1) the person accused from the offence, 2) the person harmed by the offence, 3) the owner of the subject in question and in the end 4) the complainant of the offence.

The fourth chapter describes the whole procedure in 1. degree from the moment of detection of the fact of offence perpetration, through the launch of the whole administrative procedure, to the progress of its solution and administrative decision with its types.

The fifth chapter is devoted to the so called shortened offence proceedings like block procedure and ordering procedure. The author aimed especially at sanctions and defences in the shortened offence proceedings.

The focus of the sixth chapter is to provide reasons for an essential update of the amendment no. 204/2015 of the Legal Code and of the Offence register. The author draws analogy between the Criminal and Offence registers, while describing the purpose, extent and the theoretical and practical effect of the Offence register.

In the last chapter the author summarizes all discrepancies of previous chapters and marks out the of most debateable regulations of the amendment no. 204/2015 of the Legal Code.

9. SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

9.1 Knižní prameny

BOHADLO, D., POTĚŠIL, J., POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2013. ISBN 978-80-7400-413-1

ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., a KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení, 11. vydání. Praha: Linde. 2009. ISBN 978-80-7201-765-2

ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha: Linde. 2009. ISBN 978-80-7201-768-8

FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D., GRÍVNA, T. Trestní právo procesní. 6. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s.. 2015. ISBN 978-80-7478-750-8

HENDRYCH, D. a kol. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009. ISBN 978-80-7400-059-1

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. ISBN 978-80-7179-254-3

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013. ISBN 978-80-7400-484-1

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013. ISBN 978-80-7400-501-5

KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges. 2009. ISBN 978-80-87212-15-8

MATES, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010. ISBN 978-80-7400-357-8

PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges. 2012. ISBN 978-80-87576-35-9

SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2012. ISBN 978-80-7380-381-0

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters. 2009. ISBN 978-80-7400-474-2

ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. ISBN 978-80-7400-428-5

VEDRAL, J., VÁŇA, I., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2008. ISBN 978-80-7179-597-1

9. 2 Periodika

MATES, P. Okolnosti vylučující protiprávnost ve správním trestání. Trestněprávní revue č. 6/2012 ISSN: 1213-5313

MATES, P., ŠEMÍK K. Nad novelou zákona o přestupcích, Právní rozhledy č. 21/2015. ISSN 1210-6410

MATES, P., ŠEMÍK K. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. Trestněprávní revue č. 3/2013. ISSN 1213-5313

KOPECKÝ, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica č. 1/2010. ISSN 0323-0619

KYSELA, J. O imunitě třikrát jinak. Právní rozhledy č. 23-24/2015. ISSN 1210-6410

9. 3 Judikatura

9. 3. 1. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR

<<http://nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch&pageSource=0>>

NSS sp. zn. 2 As 3/2004 ze dne 22. 4. 2004

NSS sp. zn. 5 As 20/2004 ze dne 25. 1. 2005
NSS sp. zn. 5 As 4/2005 ze dne 30. 1. 2006
NSS sp. zn. 7 As 17/2005 ze dne 31. 1. 2006
NSS sp. zn. 8 As 17/2007 ze dne 31. 5. 2007
NSS sp. zn. 2 As 34/2006 ze dne 21. 3. 2008
NSS sp. zn. 1 As 35/2008 ze dne 7. 5. 2008
NSS sp. zn. 5 As 16/2008 ze dne 15. 1. 2009
NSS sp. zn. 7 Azs 22/2008 ze dne 15. 1. 2009
NSS sp. zn. 9 As 7/2009 ze dne 2. 4. 2009
NSS sp. zn. 1 As 28/2009 ze dne 18. 6. 2009
NSS sp. zn. 6 As 21/2009 ze dne 2. 9. 2009
NSS sp. zn. 7 As 11/2010 ze dne 16. 4. 2010
NSS sp. zn. 1 As 34/2010 ze dne 9. 9. 2010
NSS sp. zn. 8 As 82/2010 ze dne 28. 2. 2011
NSS sp. zn. 9 As 76/2010 ze dne 12. 5. 2011
NSS sp. zn. 5 As 10/2011 ze dne 23. 6. 2011
NSS sp. zn. 7 As 66/2012 ze dne 26. 4. 2012
NSS sp. zn. 7 As 167/2012 ze dne 13. 12. 2012
NSS sp. zn. 1 As 21/2010 ze dne 12. 3. 2013
NSS sp. zn. 4 As 63/2015 ze dne 16. 7. 2015
NSS sp. zn. 9 As 34/2015 ze dne 29. 7. 2015
NSS sp. zn. 2 As 217/2015 ze dne 6. 1. 2016

9. 3. 2. Ostatní judikatura

<<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>>

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 1849/2008 ze dne 18. 2. 2010

<<https://www.beck-online.cz/bo/search-results.seam>>

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze 6 A 64/97 ze dne 25. 1. 1999

<<https://www.beck-online.cz/bo/search-results.seam>>

Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, 42 A 2/2012 ze dne 28. 1. 2014

9. 4 Legislativní zdroje

zák. ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění účinného ke dni 1. 10. 2016

zák. ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění účinného do 30. 9. 2016

zák. ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění účinného do 30. 9. 2015

zák. ČNR č. 2/1993 Sb., LZPS ve znění pozdějších předpisů

zák. ČNR č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR ve znění pozdějších předpisů

zák. ČNR č. 13/1993 Sb., Celní zákon ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákon ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti ve znění pozdějších předpisů

zák. č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů ve znění účinného ke dni 1. 10. 2016

zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších předpisů

9. 5 Internetové zdroje

<<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge2v6mrqgrpwi6rng>>

[citováno dne 7. 1. 2016] [online]

Důvodová zpráva k zák. č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

<http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>

[citováno dne 26. 2. 2016] [online]

Usnesení vlády č. 125 ze dne 17. února 1999

<https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/260D7EA5207B9983C12571B6006C7CF7>

[citováno dne 28. 2. 2016] [online]

Usnesení vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004