

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Správní řízení na úseku přestupků se zaměřením na řízení  
před správním orgánem prvního stupně**

**Michal Podávka**

**Plzeň 2018**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Správní řízení na úseku přestupků se zaměřením na řízení před správním orgánem prvního stupně“ zpracoval samostatně, a že jsem v ní uvedl všechny prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 26. března 2018

---

Michal Podávka

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Václavu Henychovi za jeho pomoc a cenné rady při zpracování této práce, zvláště pak v počátcích při tvorbě její koncepce a určení zaměření vzhledem k rozsáhlosti tématu.

## Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. Úvod do správního řízení na úseku přestupků	10
1.1 Stručná charakteristika přestupkového řízení	10
1.2 Vztah subsidiarity a speciality správních předpisů	10
1.3 Příslušnost správních orgánů	10
1.3.1 Věcná příslušnost	11
1.3.2 Funkční příslušnost	13
1.3.3 Místní příslušnost	14
1.3.4 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci	16
1.3.5 Předání věci	18
2. Účastníci řízení a další osoby vystupující v řízení	21
2.1 Účastníci řízení	22
2.1.1 Obviněný	22
2.1.2 Poškozený	24
2.1.3 Vlastník věci	26
2.2 Osoby zúčastněné na řízení	27
2.2.1 Osoba přímo postižená spácháním přestupku	27
2.2.2 Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného, orgán sociálně-právní ochrany dětí	28
2.3 Další osoby vystupující v řízení	31
3. Postup před zahájením řízení	31
3.1 Oznamovací povinnost	32
3.2 Role policejního orgánu před zahájením řízení	34
3.3 Odložení věci	35
4. Postup v řízení	37
4.1 Překážky řízení	38
4.2 Zahájení řízení	38
4.2.1 Zahájení řízení z moci úřední	38
4.2.2 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku	41
4.3 Ústní jednání	43
4.4 Řízení navazující na kontrolu	46

4.5 Dokazování .....	47
4.6 Zajišťovací prostředky .....	49
4.6.1 Záruka za splnění povinnosti .....	50
4.6.2 Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby.....	51
4.7 Přerušování řízení.....	53
4.8 Zastavení řízení .....	56
4.9 Zvláštní druhy řízení .....	58
4.9.1 Společné řízení.....	58
4.9.2 Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení .....	61
5. Rozhodnutí o přestupku v prvním stupni .....	64
5.1 Narovnání.....	64
5.2 Rozhodnutí o přestupku .....	66
5.3 Příkaz.....	68
5.4 Příkaz na místě .....	71
5.4.1 Příkazový blok .....	73
Závěr.....	77
Seznam použitých pramenů .....	83
Literární rameny .....	83
Periodika .....	84
Soudní rozhodnutí .....	84
Právní předpisy.....	85
Internetové zdroje.....	86
Resumé .....	88

## Seznam použitých zkratk

ČNR	Česká národní rada
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
OČTR	Orgány činné v trestním řízení
OSPOD	Orgán sociálně-právní ochrany dětí
PZ	zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
SPŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Úmluva	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZOPŘ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

## Úvod

Dne 1. 7. 2017 vstoupil v účinnost zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „ZOPŘ“), který nahradil do té doby účinný zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. (dále též „PZ“). Ačkoliv nová právní úprava již není přímo označena jako zákon o přestupcích, tak obdobně jako zákon č. 200/1990 Sb., představuje i „nový přestupkový zákon“ částečnou kodifikaci přestupkového práva. Tomu napovídá i totožná systematika zákona - ZOPŘ je rovněž členěn do čtyř částí, které se ve srovnání s předchozí právní úpravou téměř zcela shodují i ve svých označeních.

ZOPŘ kodifikuje obecnou část správního trestání, tzn., že zahrnuje nikoliv všechny, ale jen některé druhy správních deliktů, a dále vymezuje základy odpovědnosti za přestupek včetně správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání. Neobsahuje naopak vymezení skutkových podstat jednotlivých přestupků, což je ponecháno celé řadě zvláštních zákonů z odvětví správního práva (za výjimku snad lze považovat jen zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). V opačném případě by ZOPŘ byl příliš rozsáhlý a neúměrně často novelizovaný.

Důvody pro reformu přestupkového práva byly postupně nalézány již od 90. let 20. stol. Její zdlouhavá realizace byla zapříčiněna mimo jiné i čekáním na výsledek probíhající rekodifikace trestního práva hmotného, neboť nová úprava trestních zákonů měla být s novou úpravou přestupkového práva v úzké souvislosti. Potřeba přijetí nového přestupkového zákona byla vyvolána nejen rozvojem správního práva jako takového, jeho nových pododvětví a v té souvislosti i rychlým nárůstem skutkových podstat přestupků v jednotlivých zvláštních zákonech, ale jako problematické, a to především v přestupkovém právu procesním, se jevílo také samotné dělení správních deliktů, zejména pak kategorie tzv. jiných správních deliktů.<sup>1</sup>

V případě pojmu „správní delikt“ (na rozdíl od pojmu „přestupek“ jako podmnožiny správního deliktu), neexistuje legální definice. Skutkové podstaty jiných správních deliktů jsou obsaženy v řadě zvláštních zákonů s tím, že v některých zákonech jsou jako jiné správní delikty přímo označeny, v jiných zákonech jsou naopak bez tohoto označení jako jiné správní delikty pouze

---

<sup>1</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 326.

dovozovány, a to na základě svých znaků.<sup>2</sup> Tento terminologický chaos v absolutně nekodifikované kategorii tzv. jiných správních deliktů postrádající vlastní hmotněprávní i procesněprávní úpravu zapříčinil v praxi značné problémy při aplikaci jednotlivých skutkových podstat. Absence jednotné právní úpravy se projevovala zejména ve správním řízení, kdy jiné správní delikty byly projednávány podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „SPŘ“). Správní řád je však právním předpisem obsahujícím především procesněprávní normy, nikoliv chybějící hmotněprávní instituty jiných správních deliktů. Tento nedostatek ve SPŘ (nikoliv spočívající ve SPŘ jako takovém, ale vyvolaný aplikováním SPŘ na takové druhy správních řízení, u nichž není vzhledem k jejich specifčnosti jeho aplikace příliš vhodná), byl překlenuván za použití analogie jak PZ, tak přímo trestních zákonů.<sup>3</sup> Takový postup byl sice v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) shledán jako obecně přijatelný,<sup>4</sup> avšak jen ve velmi omezeném rozsahu - v tom smyslu, že analogie jiného zákona byla přípustná pouze tehdy, kdy SPŘ určitou otázku vůbec neupravoval a nezpůsobil-li takový výklad újmu účastníkovi řízení ani veřejnému zájmu. Z výše uvedeného vyplývá, že použití analogie bylo akceptováno jako pouhé provizorium pro situace, v kterých nebylo možné postupovat jinak.

Proto jednou z největších změn, které ZOPŘ přináší, a které se výrazným způsobem promítají i do správního řízení na úseku přestupků, je odstranění dualismu přestupků a jiných správních deliktů. Z hlediska členění správních deliktů jsou nyní podle ZOPŘ dosavadní tzv. jiné správní delikty postaveny na roveň přestupkům, a tak tedy i řízení o těchto správních deliktech nově probíhá také podle ZOPŘ, nikoliv již podle SPŘ.

ZOPŘ obsahující základní hmotněprávní instituty včetně vymezení odpovědnosti fyzické osoby, právnické osoby i podnikající fyzické osoby za správní delikt, tak výrazným způsobem napomohl sjednotit dosud roztříštěnou procesní úpravu správních deliktů.

Zároveň s tím bylo nutné přijmout tzv. změnový zákon (zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím ZOPŘ a zákona o některých přestupcích), který terminologicky mění obrovské množství zvláštních zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů tak,

---

<sup>2</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 75. [cit. 2018-02-07]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

<sup>3</sup> Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 6.

<sup>4</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 1 As 27/2008.



aby odpovídaly terminologii nové právní úpravy. Pro případ opomenutí přejmenování některých tzv. jiných správních deliktů na přestupky ve zvláštních zákonech obsahuje v sobě ZOPŘ fikci, dle které se při respektování časové působnosti ZOPŘ *na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*<sup>5</sup>

Autor tímto poměrně obsírným, leč nezbytným úvodem, odpovídá v souvislostech na otázku, proč je předmětem této kvalifikační práce téma, které by jinak snad i bylo možno považovat za dávno vyčerpané, neboť samotný název práce tuto odpověď neposkytuje. Oním důvodem je právě nová právní úprava přestupkového (nejen) procesního práva, která na den přesně ukončila 27 letou existenci PZ v právní praxi. V návaznosti na tento důvod se proto nabízí i cíl práce, kterým je komparace téměř výlučně procesní části PZ a ZOPŘ, v úzkém kontextu SPŘ. Autor nemá ambici podat komplexní teoretický rozbor nové právní úpravy řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně, což vzhledem k omezenému rozsahu práce ani není možné, nýbrž věnovat pozornost stěžejním změnám a novým institutům, které ZOPŘ přináší, a zhodnotit jejich možné kladné i záporné důsledky pro správní praxi.

Snahou autora je zároveň zachovat určitou logickou návaznost práce, proto až na malé odchylky využije pro postup v práci struktury ZOPŘ, přičemž jednotlivým institutům se bude vzhledem k vymezenému cíli práce věnovat s větší či menší mírou podrobnosti.

Kromě samotné důvodové zprávy k ZOPŘ coby primárního pramene užije autor jako informačního zdroje pro práci zejména dostupnou odbornou literaturu vztahující se k tématu (dostupnou vzhledem ke krátké době účinnosti ZOPŘ).

Přestože přestupkové právo hmotné je uváděno v život přestupkovým právem procesním, autor se hmotněprávní části přestupkového práva (např. vymezování základních pojmů jako správní delikt či přestupek, problematice odpovědnosti za přestupek apod.) samostatně věnovat nebude. Jednak by se jednalo o výraznou odchylku od tématu práce (které je ryze procesněprávní) a jednak zde k tomu ani není prostor. Hmotněprávní instituty přestupkového práva proto autor bude v mnoha souvislostech skloňovat, ovšem bez jejich podrobnějšího vymezení.

---

<sup>5</sup> § 112 odst. 1 ZOPŘ.

## **1. Úvod do správního řízení na úseku přestupků**

### **1.1 Stručná charakteristika přestupkového řízení**

Řízení o přestupku je zvláštním druhem správního řízení, které je upraveno souhrnem procesních norem správního práva, kterým se tento proces řídí, který stanovuje práva a povinnosti subjektům tohoto procesu, a to za účelem naplnění či vyvrácení podezření na spáchání správního deliktu, za nějž je správní orgán v případě prokázání viny obviněného oprávněn uložit správní trest.<sup>6</sup>

ZOPŘ předchází zákon o přestupcích zpřesňuje (např. podmínky pro odložení věci, zastavení řízení, společné řízení, dokazování, atd.), některé procesní instituty zavádí s inspirací v trestních zákonech do přestupkového řízení zcela nově (např. dohoda o narovnání) a u některých jen mění jejich koncepci (např. namísto vymezení přestupků, které lze projednat jen na návrh příslušné osoby, zavádí řízení o přestupku, které lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, ruší blokové řízení a zavádí příkazní řízení na místě apod.).

### **1.2 Vztah subsidiarity a speciality právních předpisů**

Právní úprava je obsažena především v části třetí ZOPŘ, který má ve vztahu ke SPŘ povahu zvláštního zákona upravujícího procesní odchylky, které jsou dány povahou přestupkového řízení.<sup>7</sup> K použití SPŘ tak dochází jen subsidiárně. První změnou oproti PZ, která se promítla do třetí části ZOPŘ, je absence ustanovení, které by výslovně upravovalo vztah ZOPŘ ke SPŘ, nicméně možnost subsidiárního použití SPŘ coby nejobecnějšího předpisu, jenž správní řízení upravuje, lze dovodit přímo ze samotného SPŘ, a sice z § 1 odst. 2. Kromě ZOPŘ a SPŘ upravují správní řízení na úseku přestupků i některé zvláštní zákony, které stanovují zejména příslušnost k projednávání přestupků a některé další odchylky od obecné úpravy. Takové zákony pak mají aplikační přednost příslušných ustanovení jak před ZOPŘ, tak před SPŘ.

### **1.3 Příslušnost správních orgánů**

Obdobně jako PZ, nyní i ZOPŘ v § 103 odst. 1 výslovně uvádí, že řízení o přestupku je výkonem přenesené působnosti. Území České republiky je tvořeno

---

<sup>6</sup> Horzinková, E., Kučerová, H.: *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2016, str. 313.

<sup>7</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 329.

mimo jiné katastrálními územími 6 253 obcí,<sup>8</sup> které se z hlediska rozsahu působnosti pro účely výkonu státní správy rozlišují na obce s působností v základním rozsahu (dále též „obce I. stupně“), obce s pověřeným obecním úřadem (dále též „obce II. stupně“) a obce s rozšířenou působností (dále též „obce III. stupně“).<sup>9</sup>

### **1.3.1 Věcná příslušnost**

ZOPŘ zakládá požadavek věcně příslušného správního orgánu a jeho určení primárně ponechává zvláštním zákonům, které upravují konkrétní skutkové podstaty přestupků. Pokud by zvláštní zákon věcnou příslušnost správního orgánu neupravoval, což lze považovat za zcela výjimečnou situaci, je k řízení o přestupku věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. To neplatí, jedná-li se o přestupky proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití nebo majetku, jejichž projednáním je pověřen obecní úřad obce I. stupně.

ZOPŘ (obdobně jako PZ) vychází z koncepce tzv. zbytkové věcné příslušnosti.<sup>10</sup> Autor se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v důvodové zprávě, že dovětek „*není-li stanoveno jinak*“ je poněkud nadbytečný, neboť toto obecné pravidlo vyplývá z § 10 SPŘ, nikoliv však již s tvrzením, které obhájí jeho použití z důvodu větší informační hodnoty zákona. Autor se domnívá, že nejsou-li pro zdůraznění významnosti normativního textu dány vážné důvody,<sup>11</sup> neměl by právní předpis obsahovat redundantní ustanovení, a dále usuzuje, že zcela totožné významnosti má např. i ustanovení řešící vztah speciality ZOPŘ a subsidiarity SPŘ, které se naopak z PZ do ZOPŘ již nedostalo.

V ZOPŘ zůstává zachována možnost přenesení věcné příslušnosti na základě veřejnoprávní smlouvy, je však omezena. PZ se o přenosu věcné příslušnosti správního orgánu ve vztahu k řízení o přestupku nezmiňoval a praxe se tak řídila obecnou úpravou zákona o obcích a SPŘ, dle které *obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce III. stupně, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány*

<sup>8</sup> Příloha č. 1 k vyhlášce č. 564/2002 Sb.

<sup>9</sup> § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>10</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 137.

<sup>11</sup> Např. § 140 odst. 1 věta první zákona č. 40/2009 Sb. ve vztahu k § 13 odst. 2 téhož zákona.

*jiné obce.*<sup>12</sup> § 105 ZOPŘ jako zvláštní ustanovení k výše citovanému § 63 odst. 1 zákona o obcích tuto smluvní volnost omezuje tím, že umožňuje obcím přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků (nikoliv i jen její část) a za tímto účelem uzavřít veřejnoprávní smlouvu v rámci příslušného správního obvodu pouze s obcí II. nebo III. stupně. Důvodová zpráva k § 105 ZOPŘ uvádí, že přestupková agenda coby jedna z nejčastěji přenášených agend výrazně narušuje výkon veřejné správy na tomto úseku z hlediska územní působnosti věcně příslušných správních orgánů, a proto je žádoucí přenos věcné příslušnosti omezit. Omezení na přenos celé věcné příslušnosti ospravedlňuje ochranou adresátů veřejné správy.

Autor je názoru, že tato omezující pravidla přispějí přinejmenším k zajištění jak vyšší efektivity přestupkového řízení, tak k vyššímu naplnění zásady legitimního očekávání účastníků řízení. Klady nové právní úpravy spatřuje zejména v tom, že obce mohou nově přenášet věcnou příslušnost k projednávání přestupků pouze na obce II. nebo III. stupně. Počet obcí II. a III. stupně představuje dohromady méně než desetinu celkového počtu obcí v ČR<sup>13</sup> a je tedy zřejmé, že zejména nejmenším obcím může vedení přestupkového řízení činit řadu problémů. Přenáší-li obec (zpravidla obec I. stupně) svou věcnou příslušnost k řízení o přestupku, lze usuzovat, že častým důvodem přenosu je nemožnost realizace přestupkového řízení vlastními prostředky. Je proto logickým krokem, že věcná příslušnost by měla být přenesena na takovou obec, která představuje určitou personální i odbornou garanci (tzn. obce II. a III. stupně), že přestupkové řízení proběhne zcela v souladu se zákonem a s nejvyšší mírou ochrany práv jeho účastníků.

Přenos celé věcné příslušnosti a nikoliv jen její části považuje autor rovněž za přínosnou změnu, která posiluje právní jistotu účastníků řízení. Situace, kdy např. k řízení o totožném přestupku by mohl být v závislosti na smluvním ujednání konkrétní veřejnoprávní smlouvy věcně příslušný pokaždé jiný správní orgán, se s tímto principem příliš neslučuje. Princip právní jistoty jako jeden z cílů zákonodárce naopak dále posiluje skutečnost, že cestou § 112 odst. 8 ZOPŘ působí obě tyto změny pouze do budoucna. Týkají se tedy jen veřejnoprávních smluv uzavřených po 1. 7. 2017, dosavadních veřejnoprávních smluv se nijak nedotýkají.

---

<sup>12</sup> § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>13</sup> Příloha č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb.

### **1.3.2 Funkční příslušnost**

Funkční příslušnost je příslušností instanční, která určuje konkrétní orgán v rámci věcně příslušného správního orgánu, jenž bude o přestupku rozhodovat. Zatímco věcná příslušnost správního orgánu k řízení o přestupku je stanovena výlučně zákonem, funkční příslušnost je určitou možností pro správní uvážení starosty obce, zdali k projednávání přestupků zřídí zvláštní orgán obce.

Oproti PZ prochází nová právní úprava funkční příslušnosti poměrně výraznými a převážně limitujícími změnami. Podle PZ mohly obce jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků a zároveň mohla být projednáváním přestupků pověřena také komise rady obce (nikoliv však jako zvláštní orgán obce). První koncepce byla do ZOPŘ převzata, druhá nikoliv. První zásadní změnou tedy je, že komisi rady obce od účinnosti ZOPŘ již projednáváním přestupků pověřit nelze, neboť zákonodárce tuto možnost i s ohledem na skutečnost, že komise rady obce není orgánem obce, vyhodnotil jako nepotřebnou.<sup>14</sup> Přestupky tak podle ZOPŘ namísto obecního úřadu může nadále projednávat jen komise pro projednávání přestupků (dále též „komise“) jako zvláštní orgán obce, k jejímuž zřízení je oprávněn starosta, a to pouze na základě vlastního uvážení. ZOPŘ v § 61 odst. 1 taxativně vymezuje okruh přestupků, k jejichž projednávání je komise příslušná, a tutéž možnost zároveň ponechává i jiným zákonům, proto je povinností starosty při zřízení komise určit, které přestupky budou spadat do její působnosti. Podmínky pro jednání a usnášenischopnost komise upravují příslušná ustanovení SPŘ, ZOPŘ již nikoliv.

Další významné změny se týkají požadavků na personální složení komise. PZ striktně určoval, že komise je tříčlenná a tvoří ji předseda a dva další členové. ZOPŘ nově stanovuje, že starosta jmenuje a odvolává předsedu komise a další její členy, přičemž počet členů komise musí být vždy lichý, z čehož vyplývá, že komise nemusí být pouze tříčlenná, ale nejméně tříčlenná. Vzhledem k tomu, že ZOPŘ neurčuje jako PZ přesný počet členů komise, zabýval se autor myšlenkou, zdali by gramatickým výkladem tohoto ustanovení (při splnění podmínky lichého počtu) bylo možné dojít i k závěru, že komisi by tvořil pouze jeden člen. Tuto možnost však zavrhl, neboť ZOPŘ používá v souvislosti s členy komise množné číslo, výslovně hovoří o „předsedovi komise a dalších členech“ a v poslední řadě by tím nebyl naplněn ani účel komise coby kolegiálního orgánu.

---

<sup>14</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 180. [cit. 2018-02-13]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

Na předsedu komise kladl PZ požadavek právního vzdělání nebo zvláštní odborné způsobilosti pro projednávání přestupků. ZOPŘ v tomto směru odkazuje na § 111 nacházející se ve společných ustanoveních tohoto zákona, který obecně stanovuje požadavky na oprávněnou úřední osobu, jejíž postavení má i předseda komise. Těmi jsou vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice nebo v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázání odborné způsobilosti složením zkoušky u Ministerstva vnitra. Zákonodárce považuje tuto změnu za zásadní, a proto v § 112 odst. 9 ZOPŘ stanovil až do 31. prosince 2022 tzv. přechodné období, ve kterém může funkci předsedy komise vykonávat i osoba bez vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním oboru právo, která prokáže odbornou způsobilost pro projednávání přestupků získanou podle právní úpravy do účinnosti ZOPŘ.<sup>15</sup>

### **1.3.3 Místní příslušnost**

Místní příslušnost určuje, který konkrétní věcně příslušný správní orgán je příslušný k provedení řízení o přestupku i z hlediska teritoria. § 62 ZOPŘ vymezující místní příslušnost správního orgánu představuje speciální ustanovení vůči § 11 SPŘ, čímž použití obecné úpravy SPŘ vylučuje, zároveň je však samo obecným ustanovením vůči zvláštním zákonům, které mohou místní příslušnost určovat odlišně. Subsidiární použití SPŘ ve vztahu k místní příslušnosti tak připadá v úvahu jen v případech vzniku sporu o místní příslušnost, kdy ZOPŘ tuto otázku samostatně neřeší.

ZOPŘ při stanovení místní příslušnosti vychází z obecného principu uplatňovaného nejen ve správním trestání, ale např. i v řízení trestním.<sup>16</sup> Tento princip zakládá zásadu, že místně příslušným je ten správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán, tedy tam, kde došlo k protiprávnímu jednání. Určením místní příslušnosti podle místa spáchání přestupku zákonodárce primárně sleduje co možná nejsnazší dostupnost důkazních prostředků, jejichž nejvyšší výskyt je předpokládán právě v místě spáchání přestupku, sekundárně i výchovné působení na pachatele, které je vyšší, je-li přestupek projednán v místě, kde pachatel protiprávně jednal.<sup>17</sup> S tímto tvrzením souhlasí autor jen částečně,

---

<sup>15</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 109.

<sup>16</sup> § 18 zákona č. 141/1961 Sb.

<sup>17</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 142.

neboť dle jeho názoru by výchovný efekt s odrazením pachatele od dalšího protiprávního jednání byl vyšší, probíhalo-li by řízení o přestupku u správního orgánu podle trvalého pobytu pachatele. Nicméně s ohledem na typově nižší společenskou škodlivost protiprávního jednání (např. oproti trestné činnosti), charakter přestupkového řízení, které zpravidla probíhá bez účasti veřejnosti, a především pak na jeho nepoměrně vyšší účelnost, uskuteční-li se na základě zásady místní příslušnosti podle místa spáchání přestupku, nepovažuje autor výchovné působení na pachatele přestupku za natolik významné hledisko, aby převážilo nad principem efektivního výkonu veřejné správy.

Nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle výše uvedeného základního pravidla, zohledňují se pro její určení další kritéria. Těmi jsou (i v případě přestupků spáchaných v zahraničí) poslední trvalý pobyt podezřelého, a obdobně také sídlo, výkon činnosti či místo, kde se nachází nemovitý majetek, je-li podezřelým ze spáchání přestupku právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba. Teprve není-li možné určit místní příslušnost ani po uplatnění tzv. druhého kritéria, je podle § 62 odst. 4 ZOPŘ pověřen vedením řízení ten správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. Formulace „*kde přestupek nejdříve vyšel najevo*“ cílí na zabránění vzniku situace, že by místně příslušných mohlo být více správních orgánů.<sup>18</sup>

ZOPŘ již neobsahuje samostatnou zvláštní úpravu pro přenos místní příslušnosti za použití správního uvážení z důvodu vhodnosti, jako tomu bylo v případě § 55 odst. 3 PZ. Toto ustanovení se obsahově v zásadě překrývá s ustanovením obsaženým ve SPŘ, jehož použití je v přestupkovém řízení subsidiárně přípustné, proto bylo vyhodnoceno jako nadbytečné a k jeho převzetí do ZOPŘ nedošlo. S tímto nyní prosazeným řešením, které lze z hlediska úspornosti a celkové přehlednosti normativního textu považovat za správné, se např. Jemelka ztotožnil již ve své dřívější odborné literatuře.<sup>19</sup> Soustředění úpravy do SPŘ je podle autora dále přínosné i tím, že zamezuje roztríštěnosti právní úpravy přenosu místní příslušnosti, neboť podle SPŘ lze rovněž provést změnu příslušnosti správního orgánu i pro další důvody, pro které to tento právní předpis umožňuje, a stejně tak se zpravidla podle SPŘ postupuje také v případech sporu o věcnou příslušnost správního orgánu.

---

<sup>18</sup> Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 131.

<sup>19</sup> Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 520.

### **1.3.4 Vyloučení z projednávání a rozhodování věci**

Jednou z několika výjimek z poslední výše uvedené věty jsou případy tzv. systémové podjatosti, které ZOPŘ vymezuje samostatně, a to v § 63, který je speciálním ustanovením vůči obecné úpravě téhož v § 14 SPŘ, s kterou si PZ naopak vystačil. Z textu důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce si uvědomuje použitelnost obecné úpravy SPŘ, ale zařazení zvláštního ustanovení do ZOPŘ považuje za vhodné. Ospravedlnění nalézá v argumentaci, že charakter přestupkového řízení si takový postup vyžaduje, neboť oproti aplikaci § 14 SPŘ řízení zjednodušuje. Autor na tomto místě upozorňuje na malou terminologickou nejednotnost, když samotný text zákona pracuje s pojmem „podezřelý“, zatímco důvodová zpráva k ZOPŘ hovoří o „obviněném“. Vedle toho však přímo ZOPŘ v § 69 odst. 1 obsahuje definici, kterou tato různá procesní postavení účastníka přestupkového řízení od sebe navzájem rozlišuje.

Systémová podjatost může být v přestupkovém řízení dvojího druhu. Jednak jde o situaci, kdy orgán územního samosprávného celku je příslušný k řízení o přestupku a tento územní samosprávný celek, příp. člen jeho zastupitelstva, je v postavení podezřelého z jeho spáchání. Byť tak ze zákonného textu přímo nevyplývá, tak podjatým se rozumí správní orgán jako takový, nikoliv např. pouze konkrétní úřední osoba, která jeho jménem jedná.<sup>20</sup> Je poté povinností nadřízeného správního orgánu určit v rámci svého správního obvodu jiný věcně příslušný podřízený správní orgán.

Druhý případ systémové podjatosti podle ZOPŘ je obdobný, týká se však řízení o přestupku na druhém stupni. Zakládá podjatost orgánu územního samosprávného celku, který ve smyslu § 89 odst. 1 SPŘ působí jako odvolací správní orgán, je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, příp. člen jeho zastupitelstva. Tím by došlo k situaci, kdy o odvolání vůči prvostupňovému rozhodnutí by rozhodoval správní orgán, který je zároveň orgánem podezřelého územního samosprávného celku. Následný postup je obdobný jako v prvním případě, o postoupení však usnesením rozhoduje nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu (tím je zpravidla příslušné ministerstvo), který řízením o přestupku pověří jiný věcně příslušný správní orgán v rámci obvodu jiného odvolacího správního orgánu.

---

<sup>20</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 112.



V druhém případě tak zákonodárce předpokládá možnou podjatost odvolacího správního orgánu v budoucnu. K této situaci však zdaleka ne vždy musí nutně dojít, neboť řada řízení o přestupku končí pravomocným rozhodnutím již v prvním stupni. Z tohoto důvodu je autor názoru, že nežli měnit příslušnost správního orgánu kvůli okolnosti, o níž není jisté, zdali v budoucnu nastane, bylo by účelnější se takovou situací zabývat až ve chvíli, kdy k ní skutečně dojde. Dle názoru autora lze např. výkladem § 63 odst. 1 ZOPŘ dospět téměř k totožnému závěru, který vyplývá z odst. 2 téhož ustanovení, jen na jiném procesním stupni. Jinými slovy, autor se domnívá, že formulace v § 63 odst. 1 ZOPŘ mohla být zvolena tak, aby bylo možné jednoznačně určit, kdy je dána podjatost prvostupňového a kdy odvolacího správního orgánu, čímž by nemuselo docházet ke změně příslušnosti prvostupňového správního orgánu jen pro eventuální možnost konání odvolacího řízení.

Jako problematické se v určitém ohledu může jevit vyloučení správního orgánu z řízení o přestupu v případě, kdy osobou podezřelou je člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je k takovému řízení příslušný. Např. NSS vydal v této souvislosti rozsudek, kterým rozhodl o nepodjatosti úřední osoby zařazené do městského úřadu, kdy účastníkem řízení byl člen zastupitelstva tohoto města.<sup>21</sup> Zastupitelstvo bylo tvořeno 29 členy, což odpovídá obci o 50 tis. až 150 tis. obyvatelích.<sup>22</sup> I důvodová zpráva k ZOPŘ hovoří o tom, že toto opatření vyžádané praxí *sleduje legitimitu a nestrannost především u malých obecních úřadů*, ovšem § 63 ZOPŘ zahrnuje všechny typy obcí, bez ohledu na počet jejich obyvatel či počet členů jejich zastupitelstev. V odborné literatuře (např. Márton a Gonsiorová) se objevuje názor, že v případě větších obcí či přímo statutárních měst nelze po osobě zařazené do obecního úřadu či magistrátu města spravedlivě požadovat, aby dokázala rozpoznat podjatost, neboť by musela znát a jednoznačně identifikovat všechny zastupitele daného i nadřízeného územního samosprávného celku.<sup>23</sup> Autor se naopak domnívá, že výše uvedené po úřední osobě spravedlivě požadovat lze. Úřední osoba jako součást veřejné správy se oproti adresátovi rozhodnutí, kterým sice je veřejnoprávní subjekt, ale v těchto případech neuplatňující veřejnou moc, nachází v implicitně lepším postavení, a proto zjištění, zdali některý ze zastupitelů dotčených územních samosprávných

<sup>21</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2007, sp. zn. 2 As 29/2007.

<sup>22</sup> § 68 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

<sup>23</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 149.

celků je či není osobou podezřelou z přestupku, lze považovat za jednu z podmínek pro konání řízení, za jejíž splnění je zodpovědná právě úřední osoba (respektive správní orgán jako takový), a to bez ohledu na velikost obce. Není přitom nutné, aby úřední osoba projednávající přestupek osobně znala všechny zastupitele, jichž se podezření z přestupku může týkat, ale v možnostech veřejné správy by pro tyto účely mělo být přinejmenším obstarání jejich jmenného seznamu, do kterého by úřední osoba mohla před zahájením řízení nahlédnout, čímž by svou podjatost zjistila nebo vyvrátila.

### **1.3.5 Předání věci**

Institut předání věci podle § 64 ZOPŘ je obdobou institutu postoupení věci, jak jej nazýval PZ. Jedná se v zásadě o změnu příslušnosti orgánu k projednání skutku, ohledně něhož vzniklo podezření na protiprávní jednání, jenž je vynucena zákonnými důvody, které mohly vyjít najevo jak před zahájením řízení, tak v jeho průběhu. Správní orgán tedy může věc předat nejen v rámci zahájeného řízení, ale nyní i ve fázi tzv. prověřování, kterou hlava V. ZOPŘ v části řízení o přestupcích nazývá jako „postup před zahájením řízení“. Důvody, pro které tak správní orgán může učinit, zůstávají ale i v ZOPŘ zachovány bez nikterak výrazných změn.

ZOPŘ v dikci ustanovení zdůrazňuje, že správní orgán je povinen předat věc bezodkladně, čímž je naplňována jedna ze základních zásad správních činností. Správní orgán předá věc orgánu činnému v trestním řízení (dále též „OČTŘ“), nasvědčující-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin. Dle PZ byla věc správním orgánem postupována státnímu zástupci nebo orgánům policie, ZOPŘ zvolil obecnější pojem OČTŘ, jimiž se vedle státního zástupce a policejního orgánu rozumí také soud.<sup>24</sup> Soud je však vrcholným orgánem soustavy OČTŘ, který rozhoduje zpravidla na základě titulu připraveného státním zástupcem, a z toho důvodu je proto vhodné, aby věc, o níž prozatím panuje určitá míra pochybnosti, zdali je správním nebo trestním deliktem, nebyla předávána přímo soudu, ale orgánu, který okolnosti ohledně spáchání trestného činu prověřuje a vyšetřuje. Tím je nejčastěji policejní orgán.<sup>25</sup> Tuto nejednoznačnost, jakému konkrétnímu orgánu má být věc předána, jistým způsobem podporuje také skutečnost, že zákon nehovoří o příslušném OČTŘ, ale pouze o OČTŘ.

---

<sup>24</sup> § 12 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb.

<sup>25</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 161.

To je však patrně úmyslem zákonodárce, neboť z důvodové zprávy k § 64 ZOPŘ vyplývá, že přestože věc má být předána příslušnému OČTŘ, tak samotný zákon takovýto požadavek na správní orgány neklade, neboť jej zákonodárce považuje za příliš přísný. Aby mohlo dojít k předání věci OČTŘ, musí tomu nasvědčovat zjištěné skutečnosti, nikoliv důkazy. Správní orgán tedy pro posouzení této otázky neprovádí žádné dokazování, ale pouze využívá své diskreční pravomoci v tom smyslu, že předává věc OČTŘ, o níž má oprávněnou pochybnost, že je k jejímu projednání sám příslušný. Jestliže OČTŘ dospěje k závěru, že se nejedná o trestný čin, ale skutek by bylo možné kvalifikovat jako přestupek, odevzdá nebo postoupí věc příslušnému správnímu orgánu, přičemž předchozí postup v řízení nezakládá překážku dalšího řízení ve věci. Autorky Kučerová a Horzinková uvádějí, že dospěje-li k tomuto právnímu názoru státní zástupce, je jím správní orgán vázán a nemůže věc dále postoupit.<sup>26</sup> Autor je názoru, že vázanost správního orgánu právním názorem OČTŘ lze analogicky dovodit i v případě, kdy k odevzdání věci k projednání přestupku dojde ze strany policejního orgánu postupem podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu. Z řízení o veřejnoprávních deliktech je trestní řízení oproti řízení o přestupku projevem zásady *ultima ratio*, neboť jeho předmětem jsou závažnější protiprávní jednání, než která jsou projednávána před správním orgánem. Právě typově větší společenská škodlivost trestných činů, které je policejní orgán oprávněn posuzovat, je podle autora jedním z kritérií, na jehož základě lze dovodit autoritativnost policejního orgánu vůči správnímu orgánu, že daný skutek není trestným činem. Do právní kvalifikace skutku podle ZOPŘ již policejní orgán není správnímu orgánu oprávněn zasahovat.<sup>27</sup>

V dalších případech je správní orgán povinen předat věc k projednání orgánu příslušnému podle jiného zákona, byl-li mu oznámen skutek mající znaky přestupku, jehož se dopustil poslanec nebo senátor (za předpokladu splnění podmínky stanovené v § 4 odst. 4 ZOPŘ), příslušník bezpečnostního sboru, osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo osoba nacházející se ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to tehdy, jestliže o skutku dosud nebylo rozhodnuto v prvním stupni (v opačném případě by mohlo dojít k rozporu se zásadou *ne bis in idem*). Výše uvedené osoby jsou tedy

---

<sup>26</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 319.

<sup>27</sup> Varvařovský, P., Valášek, M., Kousal, I., Kocourek, M.: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 99.

výjimkou z osobní působnosti ZOPŘ (jinak všeobecně určené), kdy skutek, který má pouze znaky přestupku, je v těchto případech disciplinárním deliktem, k jehož projednání určují příslušnost zvláštní zákony. Jestliže však tyto osoby (s výjimkou poslanců a senátorů) přestanou splňovat podmínky pro vyloučení z osobní působnosti ZOPŘ dříve, než v jejich věci dojde příslušným orgánem k vydání prvostupňového rozhodnutí, projedná správní orgán takový disciplinární delikt jako přestupek podle ZOPŘ, aniž by z předchozího předání věci vznikla překážka *res iudicata*.<sup>28</sup>

ZOPŘ v § 4 odst. 6 nově zakotvuje postup správního orgánu také pro případ, není-li mu známo, že osoba, vůči níž řízení vede, je příslušníkem bezpečnostního sboru nebo osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci. V takové situaci provede s touto osobou řízení o přestupku podle ZOPŘ, přičemž zjistí-li výše uvedenou skutečnost až po vydání rozhodnutí v prvním stupni, vyrozumí o ní příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán. Lze předpokládat, že jestliže účastník podá proti rozhodnutí odvolání, odvolací správní orgán nepřislušnost prvostupňového správního orgánu rozpozná a rozhodnutí zruší. Prvostupňový správní orgán poté bude stále oprávněn (respektive na základě vázanosti právním názorem odvolacího správního orgánu povinen) aplikovat § 64 odst. 1 písm. b) ZOPŘ.

Institut předání věci správní orgán využije rovněž i tehdy, kdy u něj není dána věcná nebo místní příslušnost k řízení. Jedná se o speciální ustanovení vůči § 12 SPŘ. Zatímco v případě předání věci OČTŘ (předání věci ze správního práva do trestního) není povinností správního orgánu zjišťovat příslušnost OČTŘ, v rovině správního práva již touto povinností disponuje a věc musí předat věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Úsudek o nepřislušnosti si správní orgán vytváří na základě svého vlastního uvážení, proto v důsledku předání věci může o příslušnosti vzniknout mezi správními orgány spor, který je poté nutno řešit již podle příslušných ustanovení SPŘ. Přínos nové právní úpravy spatřuje autor v tom, že díky sjednocení přestupků s předchozími tzv. jinými správními delikty existuje předpoklad nižšího počtu předávaných věcí a tím i úbytku administrativy a větší rychlosti řízení, neboť důvod pro předání spočívající v tom, že skutek je jiným správním deliktem, nyní odpadá.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> § 4 odst. 7 ZOPŘ.

<sup>29</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 163.

O předání věci nyní správní orgán rozhoduje usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Nemůže být tedy napadeno odvoláním, účastníci řízení o něm však musí být v souladu s § 76 odst. 3 SPŘ vhodným způsobem vyrozuměni.

## **2. Účastníci řízení a další osoby vystupující v řízení**

Vedle správního orgánu jsou druhým subjektem řízení o přestupku (nositeli procesních práv a povinností) účastník nebo účastníci řízení. Jedná se o subjekty základní, neboť mají primární a nejvyšší zájem na výsledku řízení a bez existence byt' jen jednoho z nich by řízení nebylo možné uskutečnit.

ZOPŘ pro přehlednost zákonného textu účastníky řízení nejdříve taxativně vyjmenovává a teprve následně upravuje jejich procesní postavení. Účastníci přestupkového řízení bezpochyby naplňují ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) SPŘ, ovšem SPŘ se v otázce účastníků řízení neaplikuje, jelikož zároveň s tím § 68 ZOPŘ naplňuje odkazovací ustanovení § 27 odst. 3 SPŘ. Mezi účastníky řízení o přestupku patří obviněný z přestupku, poškozený a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná. Nikdo jiný než výše uvedené osoby tedy účastníkem řízení o přestupku není, a přestože v řízení může vystupovat i řada dalších osob (např. zákonný zástupce či opatrovník mladistvého obviněného), procesní postavení účastníků řízení nezískávají. Vyplývá tak mimo jiné i ze samotného názvu marginální rubriky, která hovoří o „účastnících řízení a dalších osobách vystupujících v řízení.“

Z řad účastníků řízení podle PZ se do nové právní úpravy naopak nedostal návrhovatel, na jehož návrh bylo řízení o přestupku zahájeno, což je dáno odlišnou koncepcí ZOPŘ, která s tzv. návrhovými přestupky již nepočítá. Lze na tomto místě předběhnout tvrzením, že řízení o přestupku již není možné zahájit na návrh, ale pouze z moci úřední (s případným souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku), nicméně podkladem pro zahájení řízení z moci úřední může být i podnět osoby, která nemá postavení ani osoby poškozené, ani osoby přímo postižené spácháním přestupku, ale správní orgán na možnost zahájení řízení o přestupku např. jen upozorní. Taková osoba, je-li o oprávněnosti svého účastenství v řízení přesvědčena (byť není zahrnuta do taxativního výčtu účastníků řízení podle ZOPŘ), se jej dle názoru autora může domáhat cestou § 28 odst. 1 SPŘ, přičemž pak je považována za účastníka řízení do té doby, dokud správní orgán nerozhodne o opaku.

## 2.1 Účastníci řízení

### 2.1.1 Obviněný

Obviněný z přestupku je jediným obligatorním účastníkem řízení, a to v plném rozsahu ve vztahu k předmětu řízení. ZOPŘ, obdobně jako PZ, určuje v § 69 odst. 1 okamžik, kdy se osoba podezřelá z přestupku dostává do procesního postavení osoby obviněné - jakmile vůči ní správní orgán učiní první úkon v řízení. ZOPŘ nepřevzal z PZ pojem *občan*, ale nahradil jej pojmem *podezřelý* a stejně jako např. i trestní řád od sebe pojmy *podezřelý* a *obviněný* navzájem odlišuje. Dříve používaný a nepřesný termín *občan* mohl vyvolávat dojem, že přestupek podle PZ mohl být spáchán pouze státním občanem České republiky a nikoliv už např. právnickou osobou, občanem cizího státu nebo osobou bez státní příslušnosti.<sup>30</sup>

Prvním úkonem v řízení je zpravidla doručení oznámení o zahájení řízení, příp. doručení příkazu. Při striktním rozlišování obou pojmů určující procesní postavení osoby, vůči níž se řízení vede, tak lze rozpoznat, v jaké fázi se řízení nachází (v souvislosti s užíváním pojmu *podezřelý* před zahájením řízení, respektive před řízením jako takovým, a s užíváním pojmu *obviněný* po zahájení řízení).

Okamžik, kdy se z podezřelého stane obviněný, je ale důležitý zejména v tom směru, že obviněný může plně využít všech procesních práv, kterými disponuje, a která mu jsou zaručována mnoha právními předpisy různé právní síly. Přestože Ústava ani Listina se explicitně o správním trestání nezmiňují, lze základní principy ke správnímu trestání se vztahující dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci a z obecných principů demokratického právního státu (např. právo spravedlivý proces, zásady rovnosti před zákonem, presumpce nevinny, *ne bis in idem*, *in dubio pro reo* apod.).<sup>31</sup> Nad rámec toho ostatně poslední dva uvedené principy ZOPŘ v § 69 odst. 2 výslovně zdůrazňuje. Na podporu výše uvedeného autor uvádí, že např. přímo Úmluva obsahuje v čl. 6 odst. 1 obecně použitelné pravidlo, podle něž *každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního*

---

<sup>30</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 174.

<sup>31</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 294.

*obvinění proti němu*. ESLP ve svém rozsudku<sup>32</sup> vyslovil právní názor, že toto pravidlo má být dodržováno nejen při projednávání činů, které jsou vnitrostátním zákonodárstvím označeny jako trestné, ale i v případech, kdy vnitrostátní zákonodárství označuje takové delikty jinak (např. správní delikty, přestupky). Jinými slovy, státům nenáleží pravomoc interpretovat pojem „trestní obvinění“, naopak jsou povinny zahrnout pod něj všechny případy, kdy veřejná moc autoritativně rozhoduje o vině a trestu obviněného, přičemž je lhostejno, zdali tak činí v rovině trestní, správní nebo jiné. V opačném případě by použitelnost čl. 6 Úmluvy podléhala (v rozporu s jejím účelem) svobodné vůli každého státu. Obdobně se k této problematice vyjádřily také český Ústavní soud i NSS.<sup>33</sup>

Zásada presumpce nevinny by měla být správním orgánem vůči osobě obviněné striktně dodržována v průběhu celého řízení, a nikoliv jen materiálně v tom smyslu, že nelze předjímat výsledek řízení v neprospěch obviněného. Např. v komunikaci s obviněným je nepřípustné, aby oznámení o obvinění obsahovalo formulaci: *jste obviněn z přestupku, jehož jste se dopustil tím, že...* Správní orgán je povinen užít v obvinění podmiňovacího způsobu, neboť jinak by pouhé sdělení obvinění významově splývalo se samotným výrokem o vině, což je se zásadou presumpce nevinny v přímém rozporu.

Další procesní práva pak obviněnému kromě Úmluvy a Listiny samostatně zaručují i příslušné zvláštní zákony, zejména SPŘ a ZOPŘ. Jen stručným příkladným výčtem lze uvést, že obviněný má právo navrhnout skutečnosti a důkazy k vlastní obhajobě a zároveň se vyjadřovat ke všem skutečnostem kladeným mu za vinu, proti rozhodnutí správního orgánu podat opravný prostředek, být správním orgánem o svých právech poučen aj. Specifickými právy obviněného v přestupkovém řízení jsou pak např. právo nevypovídat, nebýt nucen k doznání, právo na přípravu k řízení a obhajobu v řízení, právo na pomoc tlumočníka aj.<sup>34</sup> Jedná se však o práva obviněného, nikoliv povinnosti. Těmto právům naopak odpovídá řada procesních povinností správního orgánu, které vyplývají z procesních zásad správního řízení. Obviněný např. není povinen prokazovat svou nevinu, nýbrž správní orgán je povinen prokazovat vinu, přičemž neprokázaná vina je ve světle zásady *in dubio pro reo* rovna prokázané nevině.

---

<sup>32</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

<sup>33</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07 nebo rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 9 As 226/2015 či rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. 1 As 136/2012.

<sup>34</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 175 až 177.

### 2.1.2 Poškozený

Poškozeným je v řízení o přestupku ten, jemuž byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jehož úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil. Postavení poškozeného se od postavení obviněného v řízení liší ve dvou směrech. Poškozený není obligatorním účastníkem řízení, ale jeho účast je podmíněna vznikem škody nebo bezdůvodného obohacení a zároveň včasným uplatněním nároku na její náhradu, respektive jeho vydání. Při splnění těchto podmínek se stává účastníkem řízení až od okamžiku uplatnění svého nároku, nikoliv však v plném rozsahu jako obviněný, ale pouze v té části řízení, která se týká právě jím uplatněného nároku.

§ 70 ZPOŘ upravující procesní postavení poškozeného a povinnosti správního orgánu vůči němu je oproti nahrazovanému ustanovení PZ podstatně obsáhlejší, neboť postup v souvislosti s uplatňováním nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení (dále též „nárok“) je v nové právní úpravě výrazně zpřesňován.

Potenciální poškozený se poškozeným stává okamžikem uplatnění svého nároku. ZOPŘ spojuje provedení tohoto úkonu s pevným časovým bodem (na rozdíl od PZ, podle něžž mohl potenciální poškozený uplatnit svůj nárok kdykoliv v průběhu řízení). Tím je podle povahy řízení nejpozději konání prvního ústního jednání ve věci, příp. lhůta stanovená správním orgánem v případech, kdy správní orgán ústní jednání nenařizuje (např. hodlá-li ve věci rozhodnout příkazem). Potenciální poškozený proto musí být za tímto účelem ze strany správního orgánu vyrozuměn o nařízeném ústním jednání a poučen o možnosti uplatnit svůj nárok, neboť v této procesní fázi ještě není v pozici účastníka řízení a tudíž není k ústnímu jednání předvoláván. ZOPŘ pamatuje i na situace, kdy by adresné vyrozumění představovalo pro správní orgán neúměrné obtíže (např. při vysokém počtu osob, které je třeba vyrozumět). V takovém případě přistoupí správní orgán k vyvěšení plného znění vyrozumění na své úřední desce. Autor je názoru, že pro některé budoucí poškozené může být tímto přístup do řízení značně ztížen, neboť za účelem sledování úřední desky musí být obeznámeni minimálně s věcnou a místní příslušností správního orgánu, nicméně s ohledem na účel a hospodárnost řízení při současném naplnění principu *vigilantibus iura scripta sunt* považuje takový postup za vhodný.

Uplatnění nároku přímo v přestupkovém řízení shledává zákonodárce pro poškozeného jako jednodušší a efektivnější, než pokud by tak měl učinit v jiných



řízení, což dle názoru zákonodárce přispěje k lepší vymahatelnosti práva z pohledu poškozeného. Důvodová zpráva k § 70 ZOPŘ dále hovoří o tom, že poškozený se v rámci řízení o přestupku může ve vazbě na spáchání přestupku domáhat toliko náhrady škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, nikoliv však náhrady nemajetkové újmy. Rozhodnutí o nemajetkové újmě může být často spjato s jejím složitým dokazováním a v důsledku toho by vznikl rozpor se snahou zákonodárce přílišně nekomplikovat adhezním řízením samotné rozhodování o vině a trestu.<sup>35</sup> Obtížné na posouzení se pro správní orgány může proto jevit také újma na zdraví zahrnující jak majetkovou složku (náklady na léčení), tak nemajetkovou (bolestné). Podle PZ bylo v řízení o přestupku přípustné rozhodnout i o těchto nárocích,<sup>36</sup> podle ZOPŘ je však možné (s ohledem na požadavek přednosti rozhodnutí ve věci samé před rozhodnutím o uplatněném nároku) náhradu újmy na zdraví omezit pouze na tu část, kterou lze materiálně vyjádřit.<sup>37</sup> Autor se domnívá, že v případech náhrady újmy na zdraví bude pro poškozeného účelnější, jestliže se přímo obrátí na jiný než správní orgán s celým svým nárokem, čímž nebude docházet k jeho rozdělení do více řízení.

Výkladem *a contrario* § 70 odst. 2 ZOPŘ lze dovodit závěr, že marným uplynutím lhůty k uplatnění nároku se potenciální poškozený účastníkem řízení nestává a v přestupkovém řízení svůj nárok již uplatnit nemůže. Autor je toho názoru, že uplatnění nároku již v rámci řízení o přestupku je primárně benefitem pro poškozeného (v této souvislosti poškozený nikoliv podle ZOPŘ, nýbrž ve smyslu osoby, jež byla spácháním přestupku fakticky zkrácena na svých právech), jak je patrné ze záměru zákonodárce. V souladu s § 89 odst. 5 ZOPŘ (podrobněji v kapitole č. 4.9.2) se proto autor domnívá, že poškozený má možnost obrátit se se svým nárokem na jiný příslušný orgán veřejné moci i po lhůtě stanovené správním orgánem k uplatnění nároku v řízení o přestupku.

Poslední podmínkou nezbytnou k tomu, aby správní orgán mohl rozhodnout o uplatněném nároku poškozeného v řízení o přestupku je, že o něm dosud nebylo rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, příp. že takové řízení již neprobíhá. Jedná se o případy, kdy řízení nelze uskutečnit pro existenci byť pouze jedné z tzv. negativních podmínek řízení (*res iudicata* a *litispendence*),

---

<sup>35</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 378.

<sup>36</sup> V tomto smyslu se dříve vyjádřil i NSS, který v rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011 ukládal správním orgánům povinnost rozhodnout v řízení o přestupku i o těchto nárocích.

<sup>37</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 174.

jejíž splnění vylučuje ve věci (opětovně či paralelně) rozhodovat. Tehdy je správní orgán vůči poškozenému povinen jej o této skutečnosti pouze vyrozumět, stejně jako o výsledku řízení o přestupku, nebylo-li o jeho nároku dosud rozhodnuto, což může mít pro poškozeného rozhodující význam pro úspěšné uplatnění jeho nároku u soudu nebo jiného orgánu veřejné moci.<sup>38</sup>

Uplatněním nároku se tedy poškozený stává dalším účastníkem řízení, je však limitován jen na tu jeho část, která se týká jím uplatněného nároku. Ve stejném rozsahu (aniž by mohl zasahovat do samotného řízení o vině a trestu) disponuje procesními právy, která mu coby účastníkovi řízení plynou z ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces. Poškozený má např. právo žádat správní orgán o nařízení ústního jednání (především za účelem projednání výše náhrady škody), právo uzavřít s obviněným dohodu o narovnání, právo na to, aby správní orgán o jeho uplatněném nároku rozhodl či právo na podání opravného prostředku proti výroku o náhradě škody.<sup>39</sup>

### **2.1.3 Vlastník věci**

Třetím účastníkem řízení o přestupku je podle § 68 písm. c) ZOPŘ také vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, přičemž nová právní úprava se od PZ téměř neliší. Zabraní věci nebo náhradní hodnoty má charakter ochranných opatření a je samostatně upraveno v hmotněprávní části ZOPŘ. Obdobně jako v případě poškozeného se i zde rozhoduje o majetkových právech účastníka řízení a totožně jako v případě poškozeného je i zde účastenství vlastníka věci omezeno na tu část řízení, která se týká zabraní věci nebo náhradní hodnoty.<sup>40</sup> Rozsah procesních práv vlastníka věci je v porovnání s osobou poškozenou o něco užší, což je např. patrné i ze struktury zákona, který procesní postavení vlastníka věci neupravuje samostatně, ale pouze v těch souvislostech řízení o přestupku, které se jej přímo týkají. Vlastník věci tak má právo především na to, aby správní orgán v otázce zabraní věci rozhodl a právo na podání opravného prostředku proti výroku o zabraní věci.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 123.

<sup>39</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 181.

<sup>40</sup> Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 588.

<sup>41</sup> § 96 odst. 2 ZOPŘ.

## 2.2 Osoby zúčastněné na řízení

### 2.2.1 Osoba přímo postižená spácháním přestupku

Předchozí právní úprava vycházela z pravidla, že řízení o přestupcích je zahajováno z moci úřední, neboť na jejich projednání je dán veřejný zájem. Výjimku z tohoto pravidla tvořila skupina tzv. návrhových přestupků, kdy návrhovatel po zahájení řízení získal postavení účastníka řízení. ZOPŘ tuto koncepci opustil a nahradil ji institutem osoby přímo postižené spácháním přestupku, která je v případě vybraných přestupků oprávněna rozhodnout, zdali přestupkové řízení bude správním orgánem zahájeno či nikoliv, a to z důvodu, že individuální zájem této osoby výrazně převyšuje veřejný zájem na projednání protiprávního jednání. I zde je vhodné poukázat na určitou propojenost, respektive návaznost správního trestání na trestní právo, neboť zákonodárce k této problematice našel inspiraci právě v trestním právu procesním, kde podle § 163 trestního řádu lze trestní stíhání pro některé trestné činy zahájit a pokračovat v něm rovněž jen se souhlasem poškozeného<sup>42</sup> (byť pojem *osoba přímo postižená spácháním přestupku* podle § 71 ZOPŘ odpovídá spíše širšímu pojmu *poškozený* podle § 43 odst. 1 trestního řádu).

Osoba přímo postižená spácháním přestupku je tedy do ZOPŘ zavedena nově. Nestává se účastníkem řízení ve smyslu § 68 ZOPŘ (byť tato možnost není vyloučena, viz níže), ale osobou zúčastněnou na řízení, která dle důvodové zprávy k § 71 ZOPŘ *byla jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku, dotčena na svých právech nebo oprávněných zájmech*. V charakteristických znacích osoby přímo postižené spácháním přestupku se nabízí určitá podobnost s osobou poškozeného, nicméně její zvláštní procesní postavení (na rozdíl od poškozeného) spočívá v dispozici s oprávněním udělit souhlas k zahájení nebo pokračování v řízení o přestupku. Určení, zdali je tento souhlas vyžadován, je ponecháno zvláštním zákonům, které tak výslovně uvádějí v příslušných ustanoveních vymezujících konkrétní skutkové podstaty přestupků.

Autor se na tomto místě pozastavuje nad zvolenou formulací, kdy doslovným výkladem výše citovaného textu dochází k závěru, že osoba přímo postižená spácháním přestupku může souhlas udělit nejdříve poté, kdy správní orgán vydá ve věci rozhodnutí v prvním stupni, neboť posouzení, zdali *byla naplněna skutková podstata přestupku*, náleží výlučně správnímu orgánu v rámci

---

<sup>42</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 382.

řízení, nikoliv osobě přímo postižené spácháním přestupku. Ta však (s tímto v rozporu) musí souhlas udělit před zahájením řízení nebo v jeho průběhu.

Procesní práva osoby přímo postižené spácháním přestupku soustřeďuje ZOPŘ přímo do § 71 a na rozdíl od účastníků řízení je uvádí taxativním výčtem. Kromě práva na samotné udělení souhlasu a jeho zpětvzetí, jímž je řízení podmíněno, a kromě procesních práv vyplývajících z práva na spravedlivý proces, má také právo např. na poskytnutí informací o řízení potřebných ke zpětvzetí souhlasu. V tomto taxativním výčtu naopak není zastoupeno právo na podání odvolání, neboť tímto právem může ve vztahu k předmětu řízení disponovat pouze jeho účastník, kterým osoba přímo postižená spácháním přestupku automaticky není.

Jak již však bylo naznačeno, osoba přímo postižená spácháním přestupku se účastníkem řízení stát může, a to tehdy, udělí-li k řízení souhlas, byla-li jí v důsledku jednání obviněného z přestupku způsobena škoda nebo se obviněný spácháním přestupku na její úkor bezdůvodně obohatil a uplatní-li svůj nárok v řízení o přestupku včas, přičemž všechny tři podmínky musí být splněny kumulativně. Pak se osoba přímo postižená spácháním přestupku současně stává účastníkem řízení v procesním postavení poškozeného podle § 68 písm. b) ZOPŘ se všemi jeho právy, včetně práva na odvolání co do výroku o náhradě škody nebo vydání bezdůvodného obohacení.<sup>43</sup>

### ***2.2.2 Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného, orgán sociálně-právní ochrany dětí***

§ 72 ZOPŘ spojuje do jednoho ustanovení zákonného zástupce obviněného, opatrovníka obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí (dále též „OSPOD“), tedy takové osoby zúčastněné na řízení o přestupku, které v něm hájí totožný zájem, jímž je zastupování a ochrana práv mladistvého obviněného. Oproti PZ, kde byla úprava procesních práv těchto osob roztržena do jednotlivých ustanovení, ji ZOPŘ přináší (obdobně jako např. u osoby přímo postižené spácháním přestupku) taxativním výčtem, kdy tato oprávnění v zásadě odpovídají základním procesním právům účastníků řízení, neboť tyto zastupující

---

<sup>43</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 184.

osoby je v řízení de facto vykonávají ve prospěch mladistvého coby účastníka řízení. A to bez jeho vůle, příp. i dokonce proti jeho vůli.<sup>44</sup>

Autor si v této souvislosti pokládá otázku, do jaké míry je veřejná moc schopna naplňování tohoto zákonného ustanovení dozorovat a příp. vynucovat, zejména v těch případech, kdy výkon procesních práv ze strany zákonného zástupce není realizován ve prospěch mladistvého obviněného. Jestliže zákonný zástupce zastupuje své dítě v právních jednáních povinně, ze zákona, tak nemá možnost si zvolit, kdy jej bude zastupovat řádně a v jeho prospěch a kdy nikoliv. Na druhou stranu ani nezletilý si svého zákonného zástupce nevybírání na základě svého uvážení, stejně jako nemá možnost žádat náhradu škody, jestliže mu ze zákonného zastupování vznikne. Je-li tedy jednou z jednajících stran přestupkového řízení správní orgán a druhou zákonný zástupce mladistvého obviněného, kdo pak v řízení vystupuje v pozici té nestranné autority, která dohlíží nad tím, že zákonný zástupce mladistvého obviněného jedná výlučně v jeho prospěch? Patrně jím musí být samotný správní orgán jako reprezentant zákona a nositel veřejného zájmu, což lze považovat (i při absenci nestrannosti správního orgánu) za souladné s právem účastníka řízení (v tomto případě osoby zúčastněné na řízení) na poučení od správního orgánu. Pokud by tomu však takto skutečně bylo, pokládá si autor druhou otázku, jak je navzdory tomu možné, že např. do 1. ledna 2016, kdy vstoupila v účinnost novela zákona ČNR o místních poplatcích, docházelo v exekučních řízeních k postihování osob, za které v době, kdy byli procesně nezpůsobilí, nezaplatili jejich zákonný zástupci poplatek za komunální odpad. Pokud by správní orgány dokázaly účinně působit na zákonné zástupce nezletilých tak, aby ti za ně jejich povinnost splnili, nemohly by posléze přistoupit k zahájení exekučního řízení vůči faktickému viníkovi (tzn. nezletilému), neboť to, že nezletilý nebyl v předchozí fázi řízení zákonně zastupován řádně a ve svůj prospěch a neměl faktickou možnost se proti tomu bránit, by mu nyní bylo přičítáno k tíži. Autor si je vědom, že tato problematika dalece přesahuje hranice přestupkového řízení i správního práva a zároveň, že své kořeny má v jiném právním odvětví, pouze tímto poukazuje na možnost jejího výskytu i v řízení o přestupku.

ZOPŘ zachází v tomto ustanovení do poměrně značných podrobností (zejména oproti PZ, který zvláštní samostatnou úpravu neobsahoval vůbec) a

---

<sup>44</sup> Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 154.

reaguje i na případy, kdy spáchání téhož skutku, z nějž je mladistvý obviněn, se měl dopustit i jeho zákonný zástupce nebo opatrovník. Zákonodárce záměrně a dle názoru autora i vhodně zvolil pojem „skutek“, čímž sleduje vyloučení i teoretické možnosti konání společného řízení mladistvého obviněného a jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka, pokud by u každého z obviněných došlo k jiné právní kvalifikaci skutku.<sup>45</sup> Zákonodárce v případě vzniku této situace předpokládá, že taková osoba vystupující v řízení za mladistvého obviněného by mohla zneužít výkonu jeho procesních práv ve svůj prospěch, čímž by došlo k ohrožení účelu, jenž má svou přítomností v řízení naplnit. Pokud tedy mladistvý obviněný nemá jiného zákonného zástupce nebo opatrovníka, který by za něj v řízení mohl vystupovat, tak výkonem procesních práv mladistvého obviněného pověří správní orgán usnesením OSPOD a všem dotčeným osobám toto rozhodnutí oznámí.

§ 72 odst. 3 ZOPŘ v zásadě odpovídá na výše nezodpovězenou otázku autora, kdo v řízení vykonává procesní práva mladistvého obviněného v případě existence důvodné obavy o jejich řádný výkon a v jeho prospěch ze strany zákonného zástupce nebo opatrovníka. Pověřeným orgánem je i v takovém případě OSPOD, přičemž správní orgán o tom rozhodne totožným postupem, jakým o tomtéž rozhoduje podle odst. 2. Nicméně autor se utvrzuje v přesvědčení, že tato ochrana je mladistvému obviněnému poskytována zejména v případech, kdy zastupující osoba o mladistvého obviněného vůbec nepečuje nebo o něj neprojevuje žádný zájem. Jinými slovy v takových případech, kdy pasivita zákonného zástupce nebo opatrovníka vytváří překážku v řízení, neboť není nikoho, kdo by za mladistvého obviněného v řízení jednal. OSPOD však coby ustanovený zástupce *ad hoc* není dle názoru autora způsobilý posoudit, co je ve vztahu k předmětu řízení o přestupku, poměrům mladistvého obviněného a dalším okolnostem, jeho nejlepším zájmem. Autor na podporu svého tvrzení zdůrazňuje, že je-li řeč o mladistvém obviněném ze spáchání přestupku, jedná se podle § 55 ZOPŘ o osobu mezi 15 a 18 roky věku, u níž zpravidla již lze očekávat přinejmenším natolik dostatečnou rozumovou a mravní vyspělost, než aby její svobodná vůle byla nahrazována vůlí OSPOD.

---

<sup>45</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 189. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

### 2.3 Další osoby vystupující v řízení

Je vhodné jen velmi okrajově zmínit, že v závislosti na typu řízení v něm může vystupovat i celá řada dalších osob, jejichž postavení ZOPŘ výslovně neupravuje. Přestože se tedy nejedná o subjekty správního řízení ani o účastníky řízení nebo osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ZOPŘ, jejich faktický výskyt v řízení je velmi častý. Mezi takové osoby patří typicky svědci, znalci, tlumočníci, ale i např. vlastníci pozemků, na nichž jen prováděno místní šetření, nebo veřejnost při ústním jednání. Do řízení vstupují z důvodů nutnosti, větší efektivnosti nebo jen vhodnosti, na rozdíl od jeho účastníků nebo osob zúčastněných na řízení však nemají žádný zájem na jeho výsledku, a právě tímto hlediskem se od sebe obě skupiny osob liší nejvýrazněji. Další osoby vystupující v řízení mohou svou vlastní přítomností ovlivnit jeho výsledek buď zcela zásadním způsobem (např. svědek, jehož výpověď správní orgán vyhodnotí jako klíčový důkaz pro vydání rozhodnutí), nebo naopak vůbec (např. veřejnost při ústním jednání), svůj individuální zájem však do řízení nepromítají. Procesní postavení těchto osob upravují pro konkrétní úkony zejména ZOPŘ a SPŘ.

### 3. Postup před zahájením řízení

Za postup před zahájením řízení je možné označit souhrn úkonů, jejichž provedení má správnímu orgánu pomoci dospět k závěru, zdali existují důvody pro samotné zahájení řízení. Jedná se tedy o tzv. před-procesní fázi správního řízení, realizovanou mimo řízení jako takové. Ze systematiky ZOPŘ je patrné, že zákonodárce v nové právní úpravě již zohledňuje jednotlivé procesní fáze správního řízení. Ačkoliv i úprava postupu před zahájením řízení je zařazena do části třetí nazvané jako řízení o přestupcích (byť terminologicky nikoliv přímo *stricto sensu*, ovšem co do významu již ano, neboť se nepochybně jedná o procesní část zákona), zákonodárce prostřednictvím jednotlivých hlav zákona od sebe procesní fáze před a po zahájení řízení na rozdíl od úpravy v PZ odlišuje, což dle mínění autora přispělo ke zpřehlednění normativního textu.

Z hlediska časové osy prakticky nelze určit počátek této procesní fáze, neboť dle obecné úpravy v § 42 SPŘ jsou správní orgány povinny přijímat jakékoliv podněty, které by mohly vést k zahájení řízení z moci úřední (např. informace od veřejnosti, jiného orgánu veřejné moci, ale i poznatky zjištěné vlastní činností apod.) a to neustále, přičemž takovýto podnět může být správním orgánem následně vyhodnocen i jako podezření na spáchání přestupku.

K potvrzení či vyvrácení podezření, které by mohlo odůvodňovat zahájení řízení o přestupku, je správní orgán oprávněn využít i dalších procesních institutů správního řádu jako předvolání k podání vysvětlení nebo zajištění důkazu, a zároveň s tím obsahuje ZOPŘ pro tento postup i speciální ustanovení vůči obecné úpravě SPŘ, která zohledňuje specifika přestupkového řízení.

### 3.1 Oznamovací povinnost

ZOPŘ vymezuje některé orgány veřejné správy, které mají z titulu svého postavení nositelů veřejného zájmu povinnost oznamovat příslušným správním orgánům svá důvodná podezření na spáchání přestupku, jestliže samy nejsou příslušnými k jejich projednání. Oproti PZ doznává úprava ZOPŘ jen nepatrných změn, kdy okruh těchto obligatorních oznamovatelů je nyní stanoven obecněji. K oznámení důvodného podezření nadále zůstávají povinny orgány Policie České republiky a Vojenské policie (dále též „orgán policie“) a namísto státních orgánů a orgánů obce nyní nesou oznamovací povinnost všechny správní orgány, tedy ve smyslu § 1 odst. 1 SPŘ každý, kdo vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Autor v tomto rozšíření okruhu oznamovatelů spatřuje přínos, neboť kdokoliv, kdo je nadán pravomocí k výkonu veřejné moci a tudíž i nositelem veřejného zájmu, by z tohoto titulu měl konat vše potřebné k zachování veřejného pořádku. Přesto je otázkou, do jaké míry je splnění takové povinnosti vynutitelné, neboť negativní skutečnosti (to, že dotyčný neměl důvodné podezření) lze dokazovat jen velmi obtížně, a proto je nutné spíše pouze spoléhat na osobnostní kvality konkrétní úřední osoby, které byla veřejná moc propůjčena.

Podobný úmysl měl patrně i zákonodárce, který v důvodové zprávě apeluje na správní orgány oznamující přestupek, aby oznámení podávaly příslušným správním orgánům v rámci svých možností co nejúplněji (*...správní orgán by neměl rezignovat na zjištění přestupku jen s odkazem na to, že není příslušný k jeho projednání...*). § 73 ZOPŘ proto uvádí výčet skutečností, které jsou pro příslušný správní orgán relevantní. Podmíněno tím, že jsou oznamujícímu správnímu orgánu tyto skutečnosti známy, by tak oznámení mělo obsahovat např. identifikaci osoby podezřelé z přestupku, popis skutku, ohledně něhož vzniklo podezření na spáchání přestupku včetně místa a času jeho spáchání, důkazní prostředky atd. V odborné literatuře se lze setkat s názorovou nejednotností na povahu vymezených náležitostí, jež by mělo oznámení obsahovat. Autorky



Kučerová a Horzinková<sup>46</sup> jej považují za obligatorní (stejně jako v případě obsahově shodného ustanovení v PZ), zatímco autoři Kočí<sup>47</sup> nebo Brázda<sup>48</sup> za demonstrativní. Autor se přiklání k názoru, že jde o výčet demonstrativní. Správní orgán činí oznámení o podezření na spáchání přestupku na základě *důvodného podezření*, tedy na základě určité subjektivní pochybnosti o souladnosti jednání podezřelého s právním řádem, jejíž oprávněnost není sám příslušný vyhodnotit. Je zřejmé, že orgánům policie nebude činit problémy všechny skutečnosti požadované zákonem do oznámení uvést. Vedle toho však ZOPŘ (v důsledku rozšíření okruhu oznamovatelů) počítá s tím, že povinnými oznamovateli jsou např. i příslušníci veřejných stráží, tedy osoby bez patřičného vzdělání, díky němuž by byly s to nalézt každé zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku (jak požaduje zákon), a jejichž oblast působnosti je navíc velice úzce zaměřena. Autor je přesvědčen, že učinění oznámení (byť neúplného) příslušnému správnímu orgánu, který bude dostatečně odborně vybaven k prošetření vzniklého podezření na spáchání přestupku, je mnohem účelnější variantou, než pokud by (za předpokladu, jednalo-li by se o obligatorní náležitosti) příslušný správní orgán vyzýval oznamovatele k doplnění oznámení o chybějící náležitosti, popř. *ad absurdum*, by se oznámením pro nesplnění zákonných náležitostí vůbec nezabýval. V podobném smyslu se k orgánům policie coby obligatorním oznamovatelům vyjádřil i NSS,<sup>49</sup> jenž judikoval, že úřední záznam (blíže viz následující podkapitola), který jsou orgány policie o zjištěných skutečnostech povinny vyhotovit, slouží toliko k zajištění lepší součinnosti s příslušnými správními orgány, přičemž vady úředního záznamu nemohou ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé (jinými slovy, za dostatečné zjištění skutkového stavu odpovídá až správní orgán příslušný k projednání přestupku, bez ohledu na perfektnost úředního záznamu). Orgány policie jsou v § 73 ZOPŘ vedle ostatních správních orgánů jmenovány samostatně (zákon výslovně hovoří o orgánech policie a jiných správních orgánech). Autor proto za použití logického výkladu a *maiori ad minus* dovozuje, že právní názor NSS se vztahuje na všechny obligatorní oznamovatele důvodného podezření na spáchání přestupku podle

---

<sup>46</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 389.

<sup>47</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 128.

<sup>48</sup> Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 157.

<sup>49</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. 2 As 89/2015.

§ 73 ZOPŘ, nejen na orgány policie, u nichž lze z povahy jejich činnosti předpokládat erudovanost k rozpoznání přestupku jako nejvyšší.

### 3.2 Role policejního orgánu před zahájením řízení

Tomu ostatně napovídá hned následující § 74 ZOPŘ, který jako speciální ustanovení vůči § 73 ZOPŘ opravňuje orgány policie k provedení nezbytných šetření s cílem usnadnit příslušnému správnímu orgánu pozdější dokazování, což je odůvodněno právě skutečností, že orgány policie jsou oproti jiným správním orgánům kvalifikovanější pro odhalování protiprávních jednání. Nezbytným šetřením se rozumí především zjištění osoby podezřelé a zajištění důkazních prostředků, včetně např. požadavku na podání vysvětlení, podrobení se orientačnímu vyšetření na ovlivnění návykovou látkou apod.).

Orgány policie disponují tímto oprávněním jednak u taxativně vymezených přestupků přímo v ZOPŘ, a rovněž v případě těch, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Výslovně je vhodné zmínit § 74 odst. 1 písm. b) ZOPŘ, kdy orgány policie jsou takto povinny konat u přestupků proti občanskému soužití, v jejichž důsledku došlo k ublížení na zdraví z nedbalosti. Tímto ustanovením zákonodárce odkazuje na skutkovou podstatu přestupku v § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb. formulovanou slovy: „fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jinému ublíží na zdraví“, tedy bez ohledu na formu zavinění. Orgány policie by však měly prověřovat podezření na úmyslné i nedbalostní ublížení na zdraví, neboť tak činí i v případě podezření na spáchání trestného činu (nejen přestupku), a to i s přihlédnutím k tomu, že rozlišení úmyslné formy zavinění od nedbalostní není vždy zcela zřejmé.<sup>50</sup> Zároveň však není jasné, proč zákonodárce vztahuje povinnost orgánů policie provést nezbytná šetření jen k nedbalostním formám ublížení na zdraví. Podle autorek Kučerové a Horzinkové se jedná o legislativní chybu.<sup>51</sup>

ZOPŘ v této problematice jinak téměř přejímá úpravu PZ. Orgány policie o provedeném šetření i nadále sepisují úřední záznam, který později slouží jako podklad pro zahájení řízení o přestupku, a který v subjektivní lhůtě 30 dnů předávají správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku, vůči kterému mají oznamovací povinnost, a to současně s učiněním oznámení. Stejně tak

---

<sup>50</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 53 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z WWW:<<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.

<sup>51</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 394.

zůstává zachována pravomoc orgánů policie věc odložit (zejména tehdy, nenaplní-li se podezření na spáchání přestupku a dále pak za stejných podmínek jako podle PZ), nebo předat příslušnému orgánu (zde nikoliv příslušnému k projednání přestupku), jedná-li se o trestný čin či o jednání mající znaky přestupku, které lze projednat např. jako disciplinární delikt podle zvláštního zákona. V důsledku nového členění správních deliktů již nebude docházet k předávání tzv. jiných správních deliktů.

Autor se proto neztotožňuje s názorem vyjádřeným v odborné literatuře,<sup>52</sup> že ZOPŘ přináší oproti PZ změnu, kdy orgány policie přestupky pouze oznamovaly. Z výše uvedeného vyplývá, že policejní orgány prováděly nezbytná šetření i za účinnosti PZ (§ 58 odst. 2) a nová právní úprava zůstává v tomto směru v zásadě identická. Za změnu lze naopak považovat, že ZOPŘ nepřevzal z PZ ustanovení § 60 upravující podání vysvětlení, které je ve vztahu k § 137 SPŘ duplicitní. Za podobně duplicitní považuje autor i ustanovení § 58 odst. 4 PZ vůči § 42 SPŘ, které však již ZOPŘ převzal (§ 74 odst. 4).

### 3.3 Odložení věci

Správní orgán je v souladu se zásadou legality povinen zabývat se každým podnětem, na jehož základě by mohlo dojít k zahájení přestupkového řízení. Institut odložení věci určuje správnímu orgánu způsob vyřízení takového podnětu, jestliže pro zahájení řízení nebude dostatečně důvodný, respektive jestliže současně s důvodným podnětem bude existovat jiná překážka bránící zahájení řízení. Úvodem je vhodné zdůraznit, že v režimu § 76 ZOPŘ lze odložit jen takovou věc, ohledně níž vzniklo předcházejícím postupem důvodné podezření na spáchání přestupku, neboť jestliže např. správní orgán vykonává kontrolu, jejímž výsledkem je nulová odchylka mezi stavem skutečným a stavem právem předepsaným, není důvod takové zjištění odkládat podle § 76 ZOPŘ.<sup>53</sup> Autor se však domnívá, že materiálně (co do závěru provedené kontroly) bude dosaženo totožného výsledku, jako by správní orgán věc odložil podle § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘ. Rozdíl autor spatřuje pouze formální, kdy správní orgán o závěrech kontroly nevydá usnesení, ale podle příslušného zákona, na jehož základě kontrolu provádí, např. sepiše kontrolní protokol. Odložením věci také nedochází

---

<sup>52</sup> Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 160.

<sup>53</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 191. [cit. 2018-02-24]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

k vytvoření překážky *res iudicata*,<sup>54</sup> neboť jestliže správní orgán dosud nezahájil samotné řízení, nemohl ani vydat pravomocné rozhodnutí ve věci.

§ 76 odst. 1 ZOPŘ vymezuje obligatorní důvody, pro které je správní orgán povinen věc odložit, přičemž nová právní úprava se od PZ nijak zásadně neliší, malé změny se promítají pouze do systematického uspořádání ustanovení. Běžným důvodem pro odložení věci tak např. zůstává, že podnět správní orgán vyhodnotí jako neodůvodňující zahájení řízení o přestupku, příp. osoba podezřelá není za přestupek odpovědná pro svůj věk či nepříčetnost v době jeho spáchání. Správní orgán podle písm. j) tohoto ustanovení věc odloží také tehdy, jestliže *o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující*. Argumentem *a contrario* lze tedy dovodit, že zákonodárce nevylučuje souběh disciplinárního deliktu a přestupku, ale podmiňuje jej použitím diskreční pravomoci správního orgánu za účelem zjištění, zdali by tímto postupem nedošlo k porušení procesní zásady *ne bis in idem*. Autor se zabýval myšlenkou, zdali by z důvodu vyšší ochrany právní jistoty obviněného nebylo účelnější, probíhalo-li by řízení pouze o disciplinárním deliktu podle zvláštního zákona, ovšem za úzké součinnosti správního orgánu příslušného k projednání přestupku, a obviněnému by v rámci jednoho řízení byl uložen úhrnný správní trest za disciplinární delikt i přestupek. Tím by došlo k odstranění rizika případně nesprávně aplikovaného správního uvážení příslušného správního orgánu k projednání přestupku o dostatečnosti již uloženého opatření za disciplinární delikt.

Překážku litispendence vytváří pro zahájení řízení o přestupku konání trestního řízení o totožném skutku. Jedná se o malou změnu oproti PZ, který v této souvislosti hovořil o pouze o trestním stíhání, tedy pouze o určité části trestního řízení.

Aby správní orgán vůbec mohl shledat existenci důvodů pro odložení věci či zahájení řízení, musí v nezbytném rozsahu provést prošetření došlého podnětu. Tento proces by však neměl vyžadovat nikterak složité šetření, např. provádění důkazů, k němuž je přístupováno až v nalézacím řízení. Důvody pro odložení věci musí naopak zcela zjevně vyplývat z postoupených podkladů.<sup>55</sup> Lhůta 60 dnů určená správnímu orgánu pro tento postup pak vyplývá přímo z jednoho ze zákonných důvodů pro odložení věci (§ 76 odst. 1 písm. k) ZOPŘ.

<sup>54</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 162/2012.

<sup>55</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 133.

Novým obligatorním důvodem pro odložení věci je neudělení souhlasu (příp. jeho zpětvzetí) se zahájením řízení osobou přímo postiženou spácháním přestupku. V případě přestupků, o nichž to stanoví zákon (např. ublížení na zdraví mezi osobami blízkými podle zákona č. 251/2016 Sb.) se tak jedná o zvláštní podmínku řízení, jejíž splnění je ve výlučné dispozici osoby přímo postižené spácháním přestupku.

ZOPŘ přináší také nový fakultativní důvod pro odložení věci, a sice jestliže podezřelý spáchal jedním skutkem více přestupků, o kterých se nekonalo společné řízení a již uložený správní trest je správním orgánem považován za dostatečný. Jedná se o podobnou situaci jako v případě souběhu disciplinárního deliktu s přestupkem, kdy dostatečnost uložené sankce rovněž posuzuje správní orgán za použití správního uvážení. Obdobně může správní orgán věc odložit také tehdy, kdy podezřelému byl (v tomto případě již za jiný skutek) uložen trest v trestním řízení a hrozící správní trest v řízení o přestupku se vedle toho jeví jako bezvýznamný. PZ v této souvislosti zohledňoval i takové tresty v rámci trestního řízení, jejichž uložení teprve hrozilo (avšak s patřičnou mírou pravděpodobnosti), ZOPŘ nyní vychází již pouze z pravomocně uložených trestů.

PZ po většinu doby své účinnosti nevyžadoval, aby správní orgán o odložení věci vydával usnesení, ke změně této praxe došlo až od 1. října 2016 a nyní z ní těží i ZOPŘ. Správní orgán tedy odkládá věc formou vydání usnesení, které zpravidla pouze poznamenává do spisu, v případě odložení věci z fakultativních důvodů jej oznamuje osobě podezřelé a osobě přímo postižené spácháním přestupku. Dále má správní orgán vůči osobě přímo postižené spácháním přestupku oznamovací povinnost o odložení věci, a stejně tak učiní vůči ODPOD a zákonnému zástupci či opatrovníkovi nezletilého podezřelého, který není za spáchání přestupku pro nedostatek věku odpovědný.

#### **4. Postup v řízení**

Nalézací řízení představuje jádro celého řízení o přestupku, jeho cílem je v souladu s § 3 SPŘ nalézt materiální pravdu a vytvořit podmínky pro vydání rozhodnutí ve věci samé, přičemž s ohledem na přítomnost veřejného zájmu v řízení nese odpovědnost za náležitě zjištěný skutkový stav výlučně správní orgán (§ 50 odst. 2 a 3 SPŘ). Přesto, respektive právě proto, je značná pozornost věnována již postupu před zahájením řízení. Správní orgán je povinen zkoumat podmínky a případné překážky řízení v celém jeho průběhu a zajistit jejich

splnění, respektive neexistenci tak, aby samotné nalézací řízení bylo v ideálním případě možno omezit toliko na provádění důkazních prostředků a rozhodování o vině a správním trestu, u příslušného správního orgánu a s procesně způsobilými účastníky. Tedy právě z důvodu, že těžiště řízení o přestupku je zasazeno do nalézacího řízení, jsou předcházejícím postupem zajišťovány všechny potřebné podmínky pro jeho co možná nejsnazší průběh.

#### **4.1 Překážky řízení**

ZOPŘ v sobě výslovně zakotvuje tzv. negativní podmínky řízení, jež jsou projevem obecné procesní zásady *ne bis in idem* charakteristické nejen pro řízení o přestupku. V PZ takto explicitně vyjádřeny nebyly, přesto byl jejich nežádoucí výskyt i tak důsledně zkoumán, neboť byly dovozovány za subsidiárního použití § 48 SPŘ, a především pak vyplývají z ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces (čl. 6 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 LZPS).

S ohledem na specifika řízení o přestupku zákonodárce v tomto ustanovení zásadu litispendence vhodně uvedl slovy: „*nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení...*“ Dikce zákona zde záměrně vztahuje překážku řízení na jeden přestupek (nikoliv skutek), který v sobě zahrnuje skutek včetně své právní kvalifikace. Tím je zachována možnost jednočinného souběhu více přestupků nebo i jednočinného souběhu přestupku a disciplinárního deliktu. Překážka litispendence tedy musí být vztažmo na přestupkové řízení vykládána nikoliv jako překážka řízení v téže věci (jak uvádí např. § 48 odst. 1 SPŘ), nýbrž jako překážka řízení o totožně kvalifikovaném skutku.<sup>56</sup> Obdobným způsobem je v ZOPŘ koncipována i překážka věci rozhodnuté, kdy nelze vznést obvinění z přestupku pro skutek, o kterém již bylo v předchozím řízení proti téže osobě vydáno pravomocné rozhodnutí.

#### **4.2 Zahájení řízení**

##### **4.2.1 Zahájení řízení z moci úřední**

Určitých změn oproti PZ doznává ZOPŘ i v oblasti zahajování řízení. Především správní orgán zahajuje řízení o přestupku pouze z moci úřední, a to o každém přestupku, o jehož spáchání se jakkoliv dozví. Tímto postupem se do správního řízení na úseku přestupků promítají zásady legality a oficiality, neboť z PZ nebyla převzata koncepce tzv. návrhových přestupků (vyjadřující zásadu

---

<sup>56</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 202.

dispoziční), která navrhovateli zaručovala účastenství v řízení. Autor se však domnívá, že zásada legality zde neplatí zcela absolutně, neboť ve výjimečných případech má správní orgán zákonný prostor pro správní uvážení, po jehož uplatnění může dospět k závěru, že i přes naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku nepovažuje jeho stíhání za účelné (např. fakultativní důvody pro odložení věci podle § 76 odst. 5 ZOPŘ, zanedbatelná míra společenské škodlivosti spáchaného přestupku<sup>57</sup> apod.).

Důvodová zpráva k § 78 ZOPŘ výslovně hovoří o tom, že ZOPŘ stanovuje toliko specifické odchylky od obecné úpravy zahájení správního řízení podle SPŘ, které jsou dány povahou přestupkové řízení, a tudíž ve zbytku odkazuje právě na subsidiární aplikaci SPŘ.

PZ určoval správnímu orgánu pro zahájení řízení lhůtu (bezodkladně, nejpozději však do 60 dnů), ZOPŘ nikoliv. Opačná situace nastala ve stanovení formy, kterou správní orgán řízení zahajuje, kdy PZ způsob zahájení výslovně neuváděl, zatímco podle ZOPŘ je řízení zahájeno doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému, příp. ústním vyhlášením tohoto oznámení. S absencí lhůty se tak správní orgán musí vypořádat tak, aby naplnil zásadu rychlosti správního řízení podle § 6 odst. 1 SPŘ a zahájit jej bez zbytečných průtahů. Toto ustanovení přímo odkazuje na § 80 SPŘ upravující postup v případě nečinnosti správního orgánu. Správní orgány však projednávají přestupky ve veřejném zájmu a jako jeho nositelé tedy mají primární zájem na zahájení řízení za účelem naplnění či vyvrácení podezření na spáchání přestupku, proto dle názoru autora by výskyt nečinnosti správního orgánu v přestupkovém řízení měl být minimální. U osoby podezřelé z přestupku lze předpokládat zájem opačný, ochrany před nečinností se tak bude domáhat především poškozený (jak poškozený coby účastník řízení, tak příp. i poškozený, který v řízení nebude uplatňovat nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení), nicméně Ústavní soud již v minulosti konstatoval,<sup>58</sup> že právní nárok na zahájení řízení zde není dán (z usnesení ÚS: „...neexistuje...žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické osoby...na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán...“).

Zahájení řízení je vázáno na den, kdy je podezřelému z přestupku (nikoliv ostatním účastníkům řízení) doručeno oznámení o zahájení řízení a v případě

---

<sup>57</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45.

<sup>58</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02.

konání společného řízení na den, kdy je oznámení doručeno poslednímu podezřelému z přestupku. Je-li doručení oznámení prvním úkonem v řízení, podezřelý se tímto dostává do procesního postavení obviněného a zároveň dochází k určení počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 94 ZOPŘ). Vedle toho ZOPŘ připouští také možnost zahájení řízení ústním vyhlášením tohoto oznámení, které svoji povahou předpokládá osobní přítomnost obviněného před správním orgánem. K této situaci může dojít např. postupem podle § 46 odst. 3 SPŘ, kdy podezřelý je správním orgánem předvolán k podání vysvětlení a jeho výpověď odůvodňuje okamžité zahájení řízení o přestupku. V tomto okamžiku již obviněný má právo žádat po správním orgánu vydání potvrzení o zahájení řízení. Z důvodové zprávy k § 78 ZOPŘ nicméně vyplývá, že i navzdory použitému termínu „potvrzení“ je co do svého obsahu shodné s písemným oznámením o zahájení řízení, neboť jeho smyslem je pouze nesnížit vědomost účastníků řízení o povaze obvinění, a není-li ihned předáno přítomnému obviněnému, správní orgán mu jej zašle dodatečně.<sup>59</sup> V možnosti zahájení řízení o přestupku formou ústního vyhlášení oznámení spatřuje autor kromě naplnění zásad rychlosti a hospodárnosti správního řízení především také účinné zabránění průtahům v řízení, jestliže by se obviněný záměrně vyhýbal doručení písemného oznámení. Vyhýbal-li by se doručení pouhého písemného potvrzení o zahájení řízení, nejedná se o překážku pro konání řízení, neboť to již bylo zahájeno ústním vyhlášením oznámení.

Oznámení o zahájení řízení o přestupku je svou povahou sdělením obvinění. Kromě obecných náležitostí podle požadavku § 46 odst. 1 SPŘ proto obligatorně obsahuje také popis skutku včetně jeho předběžné právní kvalifikace a v souladu s § 80 odst. 2 ZOPŘ zpravidla rovněž i poučení podezřelého o jeho právu žádat správní orgán o nařízení ústního jednání ve věci. Zákon sice nevyžaduje, aby toto poučení tvořilo součást oznámení o zahájení řízení, nicméně autor to pro účely zajištění rychlosti a efektivnosti řízení považuje za vhodné, přinejmenším i proto, že SPŘ stanovuje 5 dnů jako minimální dobu poskytovanou pro přípravu účastníka řízení na ústní jednání, přičemž lze předpokládat, že vzhledem k charakteru přestupkového řízení je žádoucí poskytnout obviněnému delší časový úsek na přípravu obhajoby, než je zákonné minimum. ZOPŘ výslovně hovoří o předběžné právní kvalifikaci, neboť je zřejmé, že její konečná podoba bude vyjádřena až ve výroku rozhodnutí na základě provedeného

---

<sup>59</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 194. [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.



dokazování. Jestliže správní orgán v průběhu řízení přistoupí ke změně právní kvalifikace skutku obsažené v oznámení o zahájení řízení, je povinen o této skutečnosti obviněného vyrozumět. Neměnný je naopak skutek (s ohledem na zásadu zachování totožnosti skutku), pro který správní orgán vznesl obvinění. Oproti PZ však v sobě nová právní úprava zakotvuje postup, který byl doposud bez výslovného zákonného zmocnění pouze akceptován prostřednictvím doktríny a judikatury, a který umožňuje rozšířit již probíhající řízení o další skutek, aniž by správní orgán musel o tomto skutku zahajovat řízení nové. Zákonodárce v důvodové zprávě hovoří v této souvislosti o *zvláštním způsobu zahájení společného řízení*. Správní orgán nyní při zachování všech náležitostí, jako by zahajoval řízení o jiném přestupku, doručí obviněnému oznámení o zahájení řízení, přičemž toto oznámení nezahajuje řízení nové (samostatné), ale rozšiřuje řízení již probíhající, a to o skutek, popř. skutky, jež jsou v něm právně kvalifikovány. Oznámení o rozšíření přitom musí splňovat shodné náležitosti jako oznámení o zahájení samotného řízení, tedy např. musí být obviněnému doručeno.<sup>60</sup> Autor se ztotožňuje jak s názorem autorů Jemelky a Vetešníka, tak s právním názorem vyjádřeným NSS,<sup>61</sup> že postup, při kterém by správní orgán o dalších skutecích nejprve zahájil nové řízení a posléze by je samostatnými rozhodnutími spojoval do společného, již probíhajícího řízení, by byl až příliš formalistický.

#### **4.2.2 Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku**

Institut osoby přímo postižené spácháním přestupku byl již částečně vymezen v jedné z předchozích kapitol této práce pojednávající o osobách zúčastněných na řízení. Řízení, jejichž zahájení nebo pokračování v nich je podmíněno udělením souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku v zásadě nahrazuje ta řízení podle PZ, k jejichž zahájení docházelo výlučně na návrh postižené osoby, příp. jeho zákonného zástupce či opatrovníka. Je zde patrná výrazná inspirace zákonodárce v právní úpravě trestního práva procesního, kde trestní řád taxativním výčtem<sup>62</sup> vymezuje trestné činy, pro které lze trestní stíhání zahájit pouze se souhlasem poškozeného. Rozdíl správního trestání oproti trestnímu právu procesnímu spočívá v tom, že přestupky, jejichž projednání

---

<sup>60</sup> Jemelka, L, Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 666 až 667.

<sup>61</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009.

<sup>62</sup> § 163 zákona č. 141/1961 Sb.

podléhá souhlasu osoby jejich spácháním přímo postižené, nejsou kodifikovány do jednoho ustanovení jednoho právního předpisu (tak, jako v případě trestního řádu), ale jsou stanoveny zvláštními zákony (nikoliv přímo ZOPŘ, přičemž alespoň částečnou kodifikaci představuje zákon č. 251/2016 Sb.). Druhý rozdíl (oproti tzv. návrhovým deliktům podle PZ) spočívá v tom, že řízení o přestupku je i v těchto případech zahajováno na základě zásady oficiality (nikoliv zásady dispoziční) a osoba přímo postižená spácháním přestupku se nestává účastníkem řízení (tak, jako návrhvatel podle PZ), nýbrž osobou zúčastněnou na řízení. V případě více osob přímo postižených spácháním přestupku je k zahájení řízení postačující, jestliže souhlas udělí alespoň jedna z nich, z čehož vyplývá, že správní orgán může přistoupit k zahájení řízení, aniž by musel čekat na vyjádření od všech osob přímo postižených spácháním přestupku, dostane-li dříve alespoň jedno souhlasné. ZOPŘ zde rovněž vychází z koncepce trestního řádu, který tuto otázku upravuje totožně. Autor se však domnívá, že toto pravidlo by měl zákon upravovat opačně, tedy že k zahájení řízení je zapotřebí souhlasu všech v úvahu připadajících osob přímo postižených spácháním přestupku. Jestliže se jedná o benefit poskytnutý individuálnímu zájmu jednotlivce, kterému veřejný zájem ustupuje, mělo by se tak dít absolutně. Dle názoru autora není v možnostech správního orgánu objektivně posoudit důvody (nehledě na skutečnost, že odmítnutí souhlasu nemusí být odůvodněno), pro které byť jen jedna osoba přímo postižená spácháním přestupku odmítla souhlas udělit, respektive nemělo by být předmětem zákonného ustanovení, že např. jeden souhlas má větší váhu než jeden nesouhlas.

Osoba přímo postižená spácháním přestupku má právo na poučení od správního orgánu o možnosti využití svého práva na udělení souhlasu ve vztahu k zahájení řízení a správní orgán ji pro tento účel stanoví lhůtu nikoliv kratší než 30 dnů. Stanovená lhůta je přitom považována za prekluzivní, tudíž uplyne-li a zároveň nedojde za použití § 41 odst. 1 SPŘ k navrácení předešlého stavu, toto právo osoby přímo postižené spácháním přestupku z důvodu právní jistoty osoby, vůči níž se řízení vede, zaniká.<sup>63</sup> Stejně tak zaniká, pokud osoba přímo postižená spácháním přestupku jednou udělený souhlas vezme zpět, k čemuž jí zákon poskytuje prostor až do vydání pravomocného rozhodnutí ve věci, tedy i během řízení o odvolání. Obdobně jako úprava trestního řádu zná i ZOPŘ výjimky, kdy

---

<sup>63</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 440 až 441.

pro jiné důvody není nesouhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku překážkou pro zahájení řízení, byť by ostatní podmínky splněny byly. Jedná se zejména o nedostatek věku - jestliže osoba přímo postižená spácháním přestupku je mladší 18 let, zahájí správní orgán řízení o přestupku i bez jejího souhlasu. Autor v této souvislosti poukazuje na paradoxní nepřímou úměru mezi ZOPŘ a trestním řádem, když ZOPŘ stanovuje jako rozhodující věk 18 let, zatímco trestní řád nastavuje pro obdobný trestněprávní institut věkovou hranici pouze na 15 let. Přestože trestní stíhání je omezeno na soulad s principem *ultima ratio*, poskytuje nezletilým poškozeným menší míru procesní ochrany, než řízení o přestupku coby řízení o typově méně společensky škodlivém protiprávním jednání (otázkou je, zdali úprava v ZOPŘ naopak není nastavena jen příliš přísně).

Autor se v souvislosti s udělováním souhlasu pro zahájení řízení zabýval i některými hraničními situacemi, které mohou v praxi nastat. První otázkou je, zdali správní orgán může souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku presumovat, pokud sama tato osoba dá správnímu orgánu podnět k zahájení řízení. Autor se domnívá, že nikoliv, neboť správní orgán je ze zákona povinen zahájit řízení z moci úřední jen s výslovným souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku a nemůže jej tedy pouze dovozovat z jejího předchozího jednání. Udělení souhlasu je třeba posuzovat jako samostatné podání podle § 37 SPŘ, přičemž není dle názoru autora vyloučeno, aby osoba přímo postižená spácháním přestupku udělila výslovný souhlas se zahájením řízení současně s učiněním oznámení o spáchání přestupku, aniž by jí k tomu správní orgán určoval lhůtu podle § 79 odst. 1 ZOPŘ. Druhá, o něco méně sporná situace může nastat, jestliže je dán souhlas k řízení o přestupku, v jehož průběhu dojde ke změně právní kvalifikace skutku, ale zároveň se stále bude jednat o přestupek, jehož projednání je podmíněno souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Autor se domnívá, že v takovém případě by měl správní orgán řízení přerušit a postupovat podle § 79 odst. 2 ZOPŘ.

### **4.3 Ústní jednání**

Jednou z nejvýraznějších změn, která se oproti předchozí úpravě řízení o přestupku promítla do ZOPŘ, je povaha ústního jednání, když PZ kladl na správní orgány požadavek obligatorního nařízení ústního jednání ve věci, zatímco nyní je podle ZOPŘ tato možnost pouze fakultativní. Výjimkou, kterou lze poněkud nesystematicky tuto kapitolu uvést, je obligatorní nařízení ústního jednání, je-li obviněným mladistvý, kdy v těchto případech zůstává právní úprava beze změn.

Na úvod je rovněž vhodné zmínit, že právo na ústní jednání lze dovodit jak z práva na spravedlivý proces z čl. 6 Úmluvy, tak z práva na veřejné projednání věci z čl. 38 odst. 2 LZPS.

Nicméně důvodová zpráva k § 80 ZOPŘ poměrně obsírně argumentuje ve prospěch prolomení zásady ústnosti v řízení o přestupku, přičemž autor se s touto argumentací většinou ztotožňuje, neboť dosažení účelu, kterého je ustoupením od obligatorního ústního jednání sledováno, považuje v porovnání s minimálním zásahem do práva na spravedlivý proces za adekvátní protihodnotu.

Úprava ústního jednání v ZOPŘ představuje speciální ustanovení vůči obecnému vymezení v § 49 SPŘ. Neshledá-li správní orgán i bez návrhu, že nařízení ústního jednání je nezbytné pro zjištění stavu věci, je obviněný podle ZOPŘ pouze oprávněn žádat o nařízení ústního jednání, přičemž správní orgán jej o tomto právu musí poučit (zpravidla tak učiní již v oznámení o zahájení řízení, byť se nejedná o jeho obligatorní součást). Správní orgán poté žádost podrobuje správnímu uvážení, zdali je nařízení ústního jednání nezbytné ve vztahu k předmětu řízení. Taková situace typicky nastane např. v případě nutnosti provést výslech svědka v rámci dokazování. Vyhodnotí-li žádost obviněného jako nedůvodnou, usnesením, které musí v takovém případě opřít o konkrétní a vážné důvody ospravedlňující omezení práva na spravedlivý proces, ji zamítne.

Zákonodárce uvádí, že dosavadní nařizování ústního jednání nejednou vedlo k situaci, kdy obviněný tohoto obligatorního procesního úkonu zneužil ke zbytečným průtahům řízení (např. nekomunikace se správním orgánem, z které bylo zjevné, že se ústního jednání nezúčastní). S výše naznačenou námitkou protiústavnosti se zákonodárce vypořádává v tom smyslu, že správní řízení (a zvláště řízení o přestupku), se svou specifíčností vymyká obecným požadavkům čl. 6 Úmluvy, které jsou charakteristické spíše pro řízení před soudem než pro řízení před správním orgánem. Za součást práva na obhajobu považuje právo na vyjádření se k obvinění, kdy toto vyjádření může být realizováno jak ústním vystoupením (při jednání), tak písemně, přičemž zákonodárce se domnívá, že čl. 6 Úmluvy ani jednu z těchto forem osobní obhajoby neupřednostňuje. S ohledem na specifika řízení před správním orgánem (včetně řízení o přestupku), pro které jsou charakteristické principy písemnosti a neveřejnosti, tak dochází k závěru, že není potřebné, aby čl. 6 Úmluvy byl ve správním řízení vyčerpán bezezbytku, neboť takový postup může být v rozporu s účelem řízení před správním orgánem, jehož má být dosaženo. Na podporu a obhajobu této teze zároveň dále uvádí, že se

v žádném případě nejedná o rezignaci na uplatnění čl. 6 Úmluvy, neboť k jeho bezvýjimečnému naplnění dochází v řízení před soudním orgánem, přičemž jestliže obviněný má možnost bránit se proti rozhodnutí správního orgánu cestou správního soudnictví, má zároveň i legální prostor pro plnou realizaci svých obhajovacích práv, včetně práva být v řízení slyšen v rámci nařízeného ústního jednání.<sup>64</sup>

Autor v tomto tvrzení do jisté míry spatřuje určitý alibismus zákonodárce, neboť např. právo na ústní jednání lze dovodit (a to nejen ve vztahu k soudnímu řízení) z čl. 38 odst. 2 LZPS. Nicméně s ohledem na subsidiaritu soudního řízení před správním tento výklad akceptuje jako podmíněně přijatelný. Tvrzení zákonodárce dále podporuje skutečnost, že neexistence nároku na ústní jednání neznamená totéž, že k jeho nenařízení ve věci skutečně nedojde. Autor, stejně jako zákonodárce, spatřuje v neexistenci nároku toliko ochranu rychlosti a efektivnosti přestupkového řízení než snahu o oslabení ústavních práv obviněného. Autor tedy předpokládá, že nenařízení ústního jednání na žádost obviněného by správní orgán musel obhájit zcela zásadními důvody, pro které by tak učinil. Podmíněnost přijatelnosti výše nastíněného výkladu čl. 6 Úmluvy tak autor spatřuje v tom, že k nenařízení ústního jednání na žádost obviněného by v praxi mělo docházet jen zcela výjimečně a pouze tehdy, kdy je zjevné, že obviněný podáním žádosti sleduje maření rychlého projednání věci. V ostatních případech by správní orgán měl obviněnému umožnit osobní obhajobu ve vlastní přítomnosti i v rámci prvostupňového řízení o přestupku. Zákon používá formulaci „... *je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv...*“, což je dle názoru autora vždy, kdy to za nezbytné považuje sám obviněný.

Obdobně je upraveno právo na požádání o nařízení ústního jednání i v případě poškozeného coby dalšího účastníka řízení. Poškozený se však ústního jednání může domáhat pouze ve vztahu k uplatnění svého nároku na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení (např. požadavek na výslech znalce), tudíž prokázání nezbytnosti konání ústního jednání bude pro poškozeného výrazně obtížnější než pro obviněného, u něhož správní orgán rozhoduje o vině a trestu za protiprávní jednání. Zákon naopak nestanovuje účastníkům (a zejména pak obviněnému) časový okamžik, do kterého mohou o nařízení ústního jednání požádat. Autor se proto domnívá, že kdykoliv do vydání pravomocného

---

<sup>64</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 196. [cit. 2018-03-05]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

rozhodnutí. Je-li ústní jednání na požádání kteréhokoliv účastníka nařízeno, správní orgán k němu všechny účastníky předvolá. Bez přítomnosti obviněného může ústní jednání proběhnout za téměř shodných podmínek jako za účinnosti PZ (obviněný souhlasí nebo se bez náležité omluvy či důležitého důvodu na předvolání nedostaví). O nutnosti přítomnosti dalších účastníků řízení při ústním jednání se zákon nezmiňuje, tudíž jejich absence není překážkou pro uskutečnění řízení.

#### **4.4 Řízení navazující na kontrolu**

ZOPŘ přináší toto ustanovení do úpravy přestupkového práva nově. § 81 ZOPŘ představuje *lex specialis* vůči § 51 odst. 4 a § 150 odst. 2 SPŘ a umožňuje správnímu orgánu snadnější realizaci přestupkového řízení spočívající v tom, že některé procesní úkony za něj ještě před zahájením samotného řízení o přestupku učiní jiná část veřejné správy, která jako vykonavatel veřejné moci představuje garanci perfektnosti těchto úkonů.

Předmětem kontrolního zjišťování (probíhajícího zpravidla podle kontrolního řádu, nikoliv však jako správní řízení podle SPŘ) je hodnocení stavu skutečného a jeho poměrování se stavem právně předepsaným. Výstupem z kontroly je kontrolní protokol, přičemž vyplývá-li z jeho závěrů negativní odchylka (mezi stavem skutečným a právně předepsaným), která zároveň naplňuje skutkovou podstatu některého přestupku, může být tento kontrolní protokol pro správní orgán v navazujícím správním řízení o přestupku jediným podkladem pro vydání rozhodnutí o vině a trestu. Postup kontrolora lze tedy zjednodušeně označit jako postup před zahájením řízení o přestupku, ovšem nikoliv ve smyslu § 73 a násl. ZOPŘ.

Dopad tohoto ustanovení do řízení o přestupku je ryze praktický, neboť cílí na zjednodušení a zrychlení řízení. Osoba, o níž je výkonem kontroly zjištěno, že jednala protiprávně, a která se v řízení před správním orgánem dostává do procesního postavení obviněného, má možnost se s obsahem kontrolního protokolu dostatečně detailně seznámit již v průběhu kontroly. Jestliže tedy správní orgán použije tento protokol v řízení o přestupku jako jediný podklad pro vydání rozhodnutí, odpadá tím procesní právo obviněné zaručené § 36 odst. 3 SPŘ vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť tak mohl učinit již v rámci

kontroly.<sup>65</sup> Ostatní procesní práva obviněného (např. vyjádřit se k obvinění, právo žádat nařízení ústního jednání apod.) nejsou tímto nijak dotčena. Správnímu orgánu se v těchto případech nabízí možnost rozhodnout ve věci v souladu s § 150 odst. 1 SPŘ příkazem („...*považuje-li skutkové zjištění za dostatečné*...“), o vhodnosti této možnosti však rozhoduje sám správní orgán vzhledem ke všem okolnostem věci, o níž má rozhodnout. Nutnou podmínkou pro vydání příkazu v takových případech však je, aby osoba vykonávající kontrolu splňovala kvalifikační předpoklady ve smyslu § 111 ZOPŘ ve spojení s výjimkou v § 112 odst. 9 téhož zákona.<sup>66</sup>

#### 4.5 Dokazování

Poněkud nepřesný název kapitoly (ovšem shodný s označením § 82 ZOPŘ) může evokovat, že jejím předmětem bude komplexní pojednání o té části řízení o přestupku, v níž probíhá provádění všech shromážděných důkazních prostředků za účelem zjištění materiální pravdy a vydání rozhodnutí ve věci. § 82 ZOPŘ však úpravu dokazování omezuje toliko na stanovení podmínek pro výslech obviněného, příp. dalších účastníků řízení, s tím, že ve zbývajícím rozsahu (nepokrytém úpravou ZOPŘ) se na proces dokazování subsidiárně aplikuje SPŘ.

Oproti PZ i SPŘ vnáší ZOPŘ do přestupkového řízení nový důkazní prostředek, kterým je výslech obviněného. Jak již bylo několikrát zmíněno, řízení o přestupku je svou povahou v mnoha ohledech specifické. Byť se jedná o řízení realizované „pouze“ v rovině správního práva, stále je jeho předmětem trestní obvinění, jehož důvodnost posuzuje orgán veřejné moci. I ve správním trestání proto dochází k naplňování ústavních pravidel a principů, které jsou charakteristické primárně pro trestní právo, nicméně i v oblasti správního trestání mají svůj nezastupitelný význam. § 82 ZOPŘ promítá do zákonné úrovně některá práva vyplývající z Úmluvy i LZPS, např. právo obviněného na materiální obhajobu, právo nevypovídat či povinnost správního orgánu o těchto právech obviněného poučit, která vyplývá rovněž i z § 4 odst. 2 SPŘ.

---

<sup>65</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 457.

<sup>66</sup> *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, str. 18 [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW:<<http://www.mvcr.cz/soubor/prestupky-casto-kladene-dotazy.aspx>>.

Podle současné úpravy ZOPŘ tak správní orgán disponuje fakultativní možností provést jako důkazní prostředek výslech obviněného. Obligatorně jej vyslechne, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv, přičemž autor se domnívá, že otázku nezbytnosti by zde správní orgán měl posuzovat stejnými měřítky jako v případě posuzování nezbytnosti nařízení ústního jednání (tzn., že považuje-li to za nezbytné obviněný, správní orgán by mu měl vyhovět). Forma výslechu obviněného zákonem předepsána není, lze tedy předpokládat obdobný postup jako při výslechu svědka.

Autor dovozuje, že zákonodárce sleduje zařazením samostatné úpravy tohoto nového důkazního prostředku do ZOPŘ zajištění co nejvyšší procesní ochrany obviněného a zdůraznění, že v tomto druhu řízení je rozhodováno o vině a trestu. Naproti tomu si nelze nevšimnout určité formulační obecnosti, kterou zákonodárce zvolil - v tom smyslu, že zákon nyní výslovně zakotvuje totéž, co bylo dosud ve správním trestání dovozováno. Sám zákonodárce ostatně v důvodové zprávě uvádí, že „...*právo na obhajobu a z něho vyplývající zákaz sebeobviňování patří mezi základní lidská práva... bude výpověď obviněného dobrovolná a není tedy třeba zvlášť upravovat podmínky odmítnutí výpovědi, protože obviněný nemá povinnost vypovídat ani nemá povinnost vypovídat pravdivě...*“ Zákonodárce tak v zákoně pouze uvádí, že obviněný nesmí být vyslýchán za stejných podmínek, za jakých nesmí být vyslýchán svědek, přičemž o tomto právu, stejně jako o právu nevypovídat, musí být ze strany správního orgánu předem poučen.

Lze tedy shrnout, že správní orgán s ohledem na zákaz sebeobviňování, nucení obviněného k výpovědi či dokonce doznání, může dát obviněnému prostor pro vlastní souvislou výpověď a následně mu klást otázky (mimo otázek, které nelze klást ani svědkovi). Obviněný na svou obhajobu může uvést v zásadě cokoliv, přičemž nakolik bude taková výpověď pro správní orgán jako podklad pro vydání rozhodnutí relevantní, záleží pouze na jeho uvážení. Na základě výše uvedeného se nabízí otázka, zdali výslech obviněného je procesním benefitem pro obviněného nebo spíše pro správní orgán. Je nepochybné, že v naprosté většině případů bude k výslechu obviněného docházet v rámci ústního jednání před správním orgánem (byť výjimečné situace nejsou vyloučeny).<sup>67</sup> Autor se domnívá, že právo obviněného požadovat nařízení ústního jednání (právo být slyšen v řízení

---

<sup>67</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 9 As 226/2015, kterým NSS připustil konání ústního jednání i v nemocnici, umožní-li to zdravotní stav obviněného.



před správním orgánem), považuje-li to za nezbytné k uplatnění svých práv, je svým obsahem totožné s právem (jakkoliv) vypovídat před správním orgánem, příp. s právem vyjádřit se ke všem skutečnostem kladeným mu za vinu a k podkladům pro vydání rozhodnutí. Podobným oprávněním disponuje i správní orgán, nařídí-li ve věci ústní jednání (z logiky ústního jednání se nepředpokládá, že je k němu obviněný předvoláván proto, aby před správním orgánem mlčel), který je povinen zachovávat všechna procesní práva obviněného, včetně těch, která mu nyní explicitně garantuje § 82 ZOPŘ.

Aniž by autor jakkoliv zpochybňoval význam ústavních principů výslovně promítnutých do zákonné úrovně, domnívá se, že přínos § 82 ZOPŘ spočívá toliko ve zdůraznění procesní ochrany obviněného coby účastníka trestního řízení správního, přičemž nepředpokládá, že by zásadním způsobem přispíval k větší pružnosti řízení nebo měnil dosavadní postup správních orgánů v řízení.

ZOPŘ nově posiluje procesní práva i dalších účastníků řízení, kteří nyní mohou klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům (v předchozí úpravě přestupkového práva ani SPŘ toto upraveno nebylo). Obdobně mohou činit také zákonný zástupce nebo opatrovník mladistvého obviněného, osoba přímo postižená spácháním přestupku a OSPOD, ti se však v režimu § 82 ZOPŘ mohou v řízení pouze tázat, nikoliv být tázáni, neboť jejich postavení v řízení je jen subsidiární. Shledal-li by správní orgán jejich výpověď jako nezbytnou součást řádného zjištění stavu věci, musel by je předvolat v procesním postavení svědka.<sup>68</sup> Podmínky pro zákaz a odmítnutí výpovědi, a stejně tak právo na poučení od správního orgánu, platí u těchto osob shodně jako u obviněného.

Pro úplnost lze dodat, že právo nevypovídat není svým obsahem totéž, co nedostavení se bez náležité omluvy na předvolání správního orgánu.

#### **4.6. Zajišťovací prostředky**

Obecná právní úprava zajišťovacích prostředků je obsažena zejména ve SPŘ, který v § 58 stanovuje, že správní orgán je povinen jich využít v rozsahu nezbytném pro zajištění průběhu a účelu řízení. Kromě obecných zajišťovacích institutů, již aplikovaných ve správním řízení podle SPŘ, přináší ZOPŘ dva nové zajišťovací prostředky, jež svým použitím mají za cíl lépe vystihnout zvláštnosti přestupkového řízení, než pokud by si správní orgán v řízení o přestupku měl vystačit jen s dosavadní obecnou úpravou SPŘ.

---

<sup>68</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 472 až 473.

#### 4.6.1 Záruka za splnění povinnosti

Záruka za splnění povinnosti (dále též „kauce“) je upravena v § 83 ZOPŘ, který představuje speciální ustanovení k § 147 SPŘ a naplňuje jeho první odstavce („...*správní orgán může... ..v případech stanovených zvláštním zákonem účastníkovi uložit povinnost složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti...* “). Smyslem kauce je dle důvodové zprávy jednak pomoci usnadnit vymahatelnost povinností uložených v rozhodnutí o přestupku, a jednak zvýšit právní jistotu účastníků řízení, neboť uložená kauce může být v případě svého propadnutí použita na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení. Subsidiární povaha kauce spočívá v tom, že *správní orgán* k jejímu uložení přistoupí nejen k zajištění průběhu a účelu řízení, ale nelze-li tohoto cíle dosáhnout jinak, např. nařízením předběžného opatření.

*Správní orgán* je oprávněn kauci uložit jak před zahájením řízení o přestupku, tak v jeho průběhu (osobě podezřelé i obviněné). Podnětem k jejímu uložení je důvodné podezření *správního orgánu*, že podezřelý či obviněný bude mařit řádný průběh řízení nebo se vyhybat uloženým povinností (zejména samotnému potrestání či výkonu *správního trestu*, příp. povinnosti k náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení apod.). Důvodným podezřením tedy není ani téměř prokázaný stav, ale ani pouhá domněnka *správního orgánu*. Posouzení důvodnosti je v těchto případech obsahem diskreční pravomoci *správního orgánu*, přičemž důvodné podezření může být založeno jak chováním podezřelého, tak objektivní skutečností. Jako praktické se tak jeví uložení kauce např. osobě podezřelé, která je cizí státní příslušnosti a *správní orgán* předpokládá její návrat do vlasti. Uložením kauce tak lze zajistit např. zaplacení hrozící pokuty.<sup>69</sup> Samotné vypořádání uložené kauce je již předmětem úpravy SPŘ, ZOPŘ stanovuje *správnímu orgánu* pouze povinnost kauci zrušit a vrátit, pominou-li důvody, pro které byla uložena. Kauce je ukládána typicky v peněžitě podobě a v takovém případě tak *správní orgán* může učinit též příkazem, popř. příkazovým blokem. Tato situace předpokládá osobní přítomnost podezřelého (zpravidla přímo na místě spáchání přestupku) a zákon tak nevyklučuje možnost zahájit řízení o přestupku ústním vyhlášením s tím, že *správní orgán* následně přistoupí k uložení peněžitě kauce příkazem na místě.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 218.

<sup>70</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 150.

Lze shrnout, že uložení kauce v řízení o přestupku je fakultativním a subsidiárním nástrojem v rukou správní orgánu, který předpokládá určitou součinnost poškozeného či obviněného, pokud správní orgán tento nástroj uplatní. V odborné literatuře se vyskytuje názor, že vymahatelnost práva je ve správním trestání problematická,<sup>71</sup> přičemž lze předpokládat, že právě zajišťovací instituty by měly napomoci tento problém přinejmenším zmírnit. Autor je názoru, že výše kauce by měla být vždy úměrná konkrétnímu případu (např. do výše odpovídající maximální výši hrozící pokuty, způsobené škody apod.). Je zřejmé, že ke složení kauce bude podezřelý svolný zejména tehdy, je-li přesvědčen o své nevině a připraven k jejímu prokázání v následném řízení. Naproti tomu, je-li zcela zřejmé, že podezřelý se přestupku dopustil, měl by správní orgán podezřelého dostatečně poučit o jeho procesních právech, která bude moci uplatnit v řízení o přestupku, a při bezvýjimečném respektování práva podezřelého na zákaz sebeobviňování a práva nebýt nucen k doznání na něj „působit“ v tom smyslu, že je-li ochoten ke složení kauce příkazem, je zde prostor i přímo pro vyřízení věci obdobným způsobem. Autor má v této souvislosti na mysli především některé přestupky na úseku dopravy, jejichž vyřízením příkazem na místě dojde nejen ke statistickému zvýšení vymahatelnosti správních trestů, ale rovněž i k úbytku zátěže a administrativy správních orgánů v případném projednávání přestupku.

#### **4.6.2 Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby**

ZOPŘ obsahuje nově také úpravu zajišťovacího institutu, který umožňuje správnímu orgánu zakázat zrušení, zánik nebo přeměnu právnické osoby coby osoby obviněné, z důvodu obavy o ohrožení samotné realizace řízení o přestupku, neboť zánik účastníka řízení je důvodem pro zastavení řízení. § 84 ZOPŘ je tak dalším z příkladů, kdy se zákonodárce inspiroval v právní úpravě trestního práva, v tomto případě se jedná o návaznost na § 32 zákona č. 418/2011 Sb. Jeho účel je totožný, má nejen naplňovat princip legality, podle kterého jsou správní orgány povinny stíhat každý přestupek, o kterém se dozví, ale také zajistit právní jistotu poškozených, aby ti měli možnost domoci se proti případnému pachateli přestupku náhrady škody či vydání bezdůvodného obohacení.

Správní orgán je oprávněn vydat rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby po zahájení řízení (nikoliv tedy vůči právnické osobě podezřelé), pojme-li důvodné podezření, že by se obviněná právnická osoba

---

<sup>71</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 501.

mohla těmito úkony vyhýbat potrestání, výkonu trestu nebo splnění svých povinností vůči poškozeným, pouze však tehdy, není-li tento zajišťovací prostředek zjevně nepřiměřený povaze a závažnosti přestupku, z něhož je právnická osoba obviněna. Dále zákon zakládá fikci, že na právnickou osobu založenou na dobu určitou nebo k dosažení určitého účelu se od okamžiku vydání rozhodnutí do pravomocného skončení řízení hledí jako na právnickou osobu založenou na dobu neurčitou. Oproti záruce za splnění povinnosti se tedy jedná o zajišťovací prostředek s ještě markantněji subsidiární povahou, neboť představuje výrazný zásah do právního postavení právnické osoby. Zákonodárce při stanovení podmínek pro jeho uplatnění pracuje s neurčitými právními pojmy, je však zřejmé, že správní orgán by k nařízení tohoto zajišťovacího institutu měl z důvodu jeho razantnosti přistoupit jen ve zcela výjimečných případech, kdy obviněná právnická osoba se např. nachází v likvidaci, nevyvíjí žádnou činnost nebo ji v řízení o přestupku hrozí uložení vysokého trestu.<sup>72</sup> Naproti tomu, je-li např. správnímu orgánu znám právní nástupce či jeví-li se jako dostatečná záruka pro zajištění účelu a průběhu řízení o přestupku i uložení kauce, vydání rozhodnutí o zákazu zrušení, zániku nebo přeměně právnické osoby nepřipadá v úvahu.<sup>73</sup>

Součinností se správním orgánem je povinován příslušný orgán veřejné moci pověřený vedením konkrétního veřejného rejstříku nebo obdobné evidence. Z důvodové zprávy k § 84 ZOPŘ dále vyplývá, že rozhodnutí o zajišťovacím prostředku se týká toliko soukromoprávních jednání samotné právnické osoby a nedopadá např. na rozhodnutí soudu, kterým má dojít k jejímu zrušení. Obviněná právnická osoba se může proti rozhodnutí odvolat, avšak podání odvolání nevyvolává suspenzivní účinek, neboť tím by zároveň došlo ke značnému oslabení účinku samotného zajišťovacího prostředku. Správní orgán je povinen vydané rozhodnutí zrušit zejména tehdy, jakmile dojde ke splnění veškerých povinností uložených právnické osobě jako pachateli přestupku pravomocným rozhodnutím o přestupku. Autor se domnívá, že vzhledem k výrazné subsidiaritě, s jakou může být tento zajišťovací prostředek nařízen, je zákonodárce současně velmi přísný v určení podmínek pro jeho zrušení. Z § 84 odst. 3 vyplývá, že kromě pravomocného zastavení řízení a splnění všech povinností uložených pravomocným rozhodnutím, nemá správní orgán jinou možnost pro zrušení

---

<sup>72</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 219.

<sup>73</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 510 až 511.

rozhodnutí o zajišťovacím prostředku. Nabízí se však i situace, kdy se důvodné podezření správního orgánu, pro které právnické osobě znemožnil zrušení, zánik nebo přeměnu, ukáže jako liché. V takovém případě může být právnická osoba i zásadním způsobem paralyzována ve výkonu své činnosti, kdy např. nemožnost její přeměny po celou dobu řízení o přestupku povede k hospodářským ztrátám, kterých by bylo možno se přeměnou vyvarovat, přičemž správní orgán nemůže své rozhodnutí až do pravomocného skončení věci zrušit. Ve zcela výjimečných případech může nastat i situace (byť nepravděpodobná vzhledem k přísným podmínkám uložení zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby), kdy se nenaplní ani podezření ze spáchání samotného přestupku a právnická osoba bude prohlášena za nevinou. Pak zde vzniká prostor pro komplikovaný postup podle zákona č. 82/1998 Sb., správní orgány by tedy s ohledem na tuto skutečnost měly k aplikaci tohoto zajišťovacího institutu přistupovat s maximální opatrností.

#### 4.7 Přerušování řízení

Institut přerušování řízení je běžnou součástí mnoha (nejen) správních řízení, jehož nařízení je vyvoláno určitou okolností či překážkou, která je svou povahou pouze dočasná, a pro kterou není možné nebo vhodné v započatém řízení do jejího odstranění pokračovat. Nejinak je tomu i v řízení o přestupku. Předchozí právní úprava přestupkového práva důvody pro přerušování řízení neobsahovala a správní orgány tak vycházely ze subsidiárního použití SPŘ. ZOPŘ nově přináší jeden obligatorní a dva fakultativní důvody pro přerušování řízení a navazuje tak na dosavadní obecnou úpravu obsaženou výhradně ve SPŘ. Zákonodárce poněkud nezvykle uvozuje první odstavce § 85 ZOPŘ větou: „Správní orgán usnesením přeruší řízení také tehdy...“, čímž však pouze zdůrazňuje, že důvody pro přerušování řízení podle SPŘ zůstávají úpravou ZOPŘ nedotčeny.<sup>74</sup>

Nový obligatorní důvod pro přerušování řízení je dle mínění autora mimořádně praktický pro rozhodovací činnost správního orgánu co do efektivnosti řízení. Správní orgán je nyní povinen přerušit řízení o přestupku, byla-li v téže věci podána kasační stížnost podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „SŘS“). Toto ustanovení je reakcí na komplikovanou procesní situaci, k níž docházelo za účinnosti PZ. Účastník řízení je oprávněn proti každému pravomocnému rozhodnutí o vině a trestu podat správní žalobu podle SŘS ke krajskému správnímu soudu. Krajský soud, uplatní-li kasační

---

<sup>74</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 755.

princip, napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc správnímu orgánu k novému projednání. Účastník řízení má možnost podat proti tomuto rozsudku kasační stížnost k NSS, která zpravidla nemá odkladný účinek (není-li jí výslovně přiznán). Podle úpravy PZ tak nastala určitá dvoukolejnost řízení v téže věci, neboť jednak probíhalo řízení o kasační stížnosti u NSS, ovšem paralelně s tím byl povinen rozhodnout i správní orgán ve věci vrácené krajským soudem. Vzniklo tak riziko rozporu mezi rozhodnutím správního orgánu a NSS, neboť jestliže NSS v řízení o kasační stížnosti následně zrušil i zrušující rozsudek krajského soudu, rozhodnutí správního orgánu, vydané v souladu s pokyny v té chvíli již zrušeného rozsudku, vedle rozsudku NSS neobstálo. Zákonodárce tento možný nesoulad nyní zohlednil v ZOPŘ a ukládá správnímu orgánu povinnost přerušit řízení o přestupku až do doby, než NSS rozhodne o kasační stížnosti. V této souvislosti je pro úplnost vhodné zmínit, že usnesení o přerušení řízení v tomto případě vydává nikoliv prvostupňový, ale odvolací správní orgán. Vyplývá tak mimo jiné např. z obecných podmínek přístupu ke správnímu soudnictví.<sup>75</sup>

Autor považuje toto ustanovení za velmi přínosné, neboť upřednostňuje řízení před NSS coby nejvyšší instancí správního soudnictví, posiluje právní jistotu nejen obviněného, ale i dalších účastníků řízení, přispívá k vyšší efektivnosti a naopak nižší administrativní zátěži řízení a v neposlední řadě nepřipouští pochybnosti o možné existenci překážky litispendence. Autoři Jemelka a Vetešník dále poukazují na skutečnost, že zákonodárce tímto ustanovením vlastně zlegalizoval dosavadní praxi některých správních orgánů, které na vyřízení kasační stížnosti s ohledem na zmíněné procesní problémy vyčkávaly, ač k tomu neměly výslovnou právní oporu.<sup>76</sup>

Zbývající dva zvláštní důvody jsou již pouze fakultativní. Správní orgán může přerušit řízení pro přechodnou duševní poruchu obviněného, která mu brání chápat smysl řízení, a která nastala až po spáchání skutku (nastala-li by před spácháním skutku, přicházela by do úvahy neodpovědnost pachatele za jeho spáchání). Správní orgán však není vybaven odbornými znalostmi, na jejichž základě by mohl rozpoznat, zdali je duševní porucha obviněného pouze přechodná (příp. zdali ji obviněný jen nepředstírá), proto k přerušení řízení dochází po celou

---

<sup>75</sup> Např. § 5, § 68 písm. a), § 69 nebo § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb.

<sup>76</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 757.

dobu, než přechodná duševní porucha u obviněného pomine.<sup>77</sup> Toto ustanovení je tak v zásadě co do intenzity účinků mírnější alternativou k § 32 odst. 2 písm. g) SPŘ, který ukládá správnímu orgánu povinnost ustanovit obviněnému opatrovníka, přičemž podkladem pro jeho rozhodnutí již musí být odborný lékařský posudek.

Správní orgán má možnost přerušit řízení rovněž i tehdy, vede-li OČTŘ s obviněným současně také trestní řízení, jehož předmětem je jiný skutek, než jaký je předmětem řízení o přestupku, a za který lze očekávat uložení takového trestu, vedle kterého by se hrozící správní trest jevil jako bezvýznamný. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení je patrné, že zákonodárce sleduje především naplnění smyslu a účelu správního trestu, který jako podstatně mírnější až bezvýznamný vedle trestu uloženého za trestný čin postrádá svůj efekt. Na základě konečného rozhodnutí OČTŘ pak správní orgán může v řízení o přestupku pokračovat (např. obviněný je zproštěn obvinění), nebo naopak řízení zastavit podle § 86 odst. 5 ZOPŘ, shledá-li trest uložený obviněnému v trestním řízení za dostatečný. Dle názoru autora dochází v takovém případě při ukládání trestu k uplatnění tzv. absorpční metody, která je zde určitým specifickým způsobem modifikována. Jednak nejen že ve věci neprobíhá společné řízení (jak je tomu běžné), ale dokonce dochází k prolnutí správního trestání s trestním řízením, a jednak společensky méně škodlivé jednání obviněného není promítnuto do uloženého trestu, nýbrž je jím pouze pohlceno. Je tedy otázkou, do jaké míry (a zdali vůbec) soud při ukládání výše trestu tuto pro obviněného přítěžující okolnost (přerušené řízení o přestupku z důvodu probíhajícího trestního řízení) zohledňuje. § 42 zákona č. 40/2009 Sb. se o ničem takovém nezmiňuje, naproti tomu uvádí pouze demonstrativní výčet přítěžujících okolností. Dále vzniká otázka, zdali přerušené řízení o přestupku, za který obviněnému hrozí trest např. pokuta v řádech sta korun, vůbec může mít nějaký vliv na rozhodnutí soudu např. o uložení trestu odnětí svobody v trvání několika let. Autor se domnívá, že nikoliv, zároveň je však toho názoru, že v trestních řízeních *ad hoc*, kde o výši trestu rozhodují nuance, by i taková okolnost mohla soudu pomoci přispět k vytvoření závěru o spravedlivém trestu.

---

<sup>77</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 154 až 155.

## 4.8 Zastavení řízení

Procesní institut zastavení řízení do jisté míry navazuje na institut odložení věci podle § 76 ZOPŘ. Velice zjednodušeně lze uvést, že zatímco k odložení věci přistoupí správní orgán tehdy, vyjdou-li důvody pro tento postup najevo ještě před zahájením řízení, k zastavení řízení dochází z totožných důvodů, jejichž existenci se však správnímu orgánu podaří osvědčit až po zahájení řízení. § 86 ZOPŘ je zvláštním ustanovením vůči § 66 SPŘ, jenž vymezuje obecné důvody pro zastavení řízení. Oproti předchozí právní úpravě však zůstávají důvody pro zastavení řízení o přestupku téměř beze změn, ostatně přímo důvodová zpráva k § 86 ZOPŘ první větou uvádí že, *důvody pro zastavení řízení vycházejí ze stávající právní úpravy a aplikační praxe*. Změny co do důvodů pro zastavení řízení tak vyplývají především z nové koncepce ZOPŘ v souvislosti s ustoupením od tzv. návrhových přestupků a jejich nahrazením množinou řízení, které lze zahájit a pokračovat v nich pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku.

Nad rámec toho přináší ZOPŘ také dva nové obligatorní důvody pro zastavení řízení, z nichž oba se dotýkají procesní překážky litispendence. Správní orgán řízení zastaví, jestliže totožný skutek již je předmětem trestního řízení. K obnovení řízení o přestupku pak správní orgán přistoupí tehdy, nezaloží-li výsledek trestního řízení překážku *res iudicata* (např. OČTŘ trestní řízení zastaví, neboť podezření na spáchání trestného činu se nenaplní). Lze předpokládat, že k obnovení řízení před správním orgánem dojde zejména v případě, kdy věc bude správnímu orgánu postoupena, neboť OČTŘ ji z trestného činu překvalifikuje na přestupek.<sup>78</sup> Druhým novým důvodem pro zastavení řízení je skutečnost, že o totožném přestupku již dříve zahájil řízení proti téže osobě jiný správní orgán. I v tomto případě tedy existuje překážka litispendence, která brání pokračování v řízení. Autor se však domnívá, že tento důvod je do ZOPŘ zahrnut již poněkud navíc, neboť v zásadě totéž již výslovně uvádí § 66 odst. 2 SPŘ. ZOPŘ v této souvislosti hovoří o „totožném přestupku“, čemuž lze rozumět jako o totožně právně kvalifikovaném skutku. Zákonodárce v důvodové zprávě zohledňuje i natolik výjimečnou situaci, kdy by taková řízení zahájil jeden a týž správní orgán a dává mu pro tento případ možnost spojit projednávané věci do společného řízení, aniž by později zahájené řízení zastavoval. Malou, spíše jen systematickou

---

<sup>78</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 160.



změnou, je zastavení řízení, dojde-li k uzavření smíru při projednávání přestupku proti občanskému soužití, jehož se obviněný dopustí tím, že jiného urazí na cti. Tento důvod pro zastavení řízení není zahrnut do § 86 ZOPŘ, nýbrž je uveden v § 7 odst. 8 zákona č. 251/2016 Sb. jako součást ustanovení vymezující skutkovou podstatu tohoto přestupku.

V souvislosti se změnou právní úpravy institutu zastavení řízení je vhodné zmínit také formu rozhodnutí. Podle PZ vydával správní orgán o meritorním zastavení řízení rozhodnutí ve věci, které vytvořilo překážku *res iudicata*. V ostatních případech rozhodoval usnesením, které se pouze poznamenalo do spisu, a účastníci o něm byli vyrozuměni. ZOPŘ formu rozhodnutí sjednocuje, neboť správní orgán o zastavení řízení nyní vždy rozhoduje pouze usnesením, přičemž důvod, pro který je řízení zastavováno, zároveň určuje povahu usnesení. ZOPŘ tyto důvody vypočítává a tím tak určuje, pro který důvod lze řízení zastavit bez nutnosti meritorního posuzování věci a usnesení pouze poznamenat do spisu, čímž také nabývá právní moci.<sup>79</sup> Z toho lze současně *a contrario* dovodit ostatní zákonné důvody pro zastavení řízení, pro které správní orgán vydává takové usnesení o zastavení řízení, proti kterému mohou účastníci řízení podat odvolání, a konečně které nabytím právní moci vytváří překážku *res iudicata*. Naproti tomu procesní usnesení pouze poznamenané do spisu nevylučuje možnost, aby řízení ve věci správní orgán v budoucnu znovu zahájil, odpadnou-li důvody, pro které bylo řízení zastaveno, a jiné důvody tomuto postupu nebudou bránit (např. pozbude-li osoba výsad a imunit).

Na první pohled se tak tato změna může jevit jako přínosná, neboť zavádí usnesení jako jednotnou formu rozhodnutí správního orgánu při zastavení řízení. Dle názoru autora se však oproti PZ jedná určitým způsobem o „krok zpět“, neboť ZOPŘ umožňuje správnímu orgánu rozhodnout ve věci samé usnesením, zatímco podle PZ vydával správní orgán v těchto případech rozhodnutí. Jedná se sice o pouhou terminologickou změnu, avšak autor se domnívá, že zákon by právě prostřednictvím striktního uplatňování terminologických rozdílů měl rozlišovat významnost a účinky konkrétního procesního úkonu, tím spíše pak v té sféře, která se nachází na pomezí správního a trestního práva.

Nově ZOPŘ ukládá správnímu orgánu informační povinnost vůči OSPOD a zákonnému zástupci nebo opatrovníkovi dítěte, jestliže zastavuje řízení z nedostatku věku obviněného.

---

<sup>79</sup> § 76 odst. 3 SPŘ.

## 4.9 Zvláštní druhy řízení

### 4.9.1 Společné řízení

Vedení společného řízení upravuje § 88 ZOPŘ ve spojení s § 41 téhož zákona určujícím pravidla pro ukládání správních trestů, a za podpůrného použití § 140 SPŘ. ZOPŘ tak opět pouze stanovuje procesní odchylky vůči *lex generalis* představovaným § 140 SPŘ a určuje podmínky, za kterých správní orgán uskuteční společné řízení z moci úřední, čímž naplní zásadu vzájemné souladnosti všech úředních postupů vyjádřenou v § 8 odst. 1 SPŘ. Autor se však domnívá, že přestože je § 88 ZOPŘ zvláštní úpravou, možnost spojení více řízení na žádost účastníka, jak stanovuje § 140 odst. 1 SPŘ, tím vyloučena není.

Podmínkami pro vedení společného řízení je, obdobně jako za účinnosti PZ, více přestupků, ohledně jejichž spáchání existuje podezření vůči jednomu podezřelému, nebo naopak existence více podezřelých na spáchání spolu souvisejících přestupků, přičemž v obou případech zároveň platí, že skutková podstata přestupků se musí týkat porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání musí být příslušný též správní orgán.

Byť se jedná koncepci převzatou z předchozí právní úpravy, je na tomto místě vhodné zmínit, že ne vždy tomu tak bylo. Omezující požadavek na porušení právních povinností ve stejné oblasti veřejné správy, kterým je vedení společného řízení podmíněno, prosadil zákonodárce do přestupkového práva až změnovým zákonem č. 204/2015 Sb. s účinností od 1. 10. 2015. Do té doby však bylo společné řízení vedeno o všech přestupcích spáchaných tímž podezřelým, bez ohledu na to, jaké oblasti veřejné správy se porušení právních povinností týkalo. Tento postup byl ze strany odborné veřejnosti kritizován, neboť vyžadoval vysokou míru odbornosti příslušného správního orgánu ve vztahu ke skutkovým podstatám všech přestupků projednávaných ve společném řízení.<sup>80</sup>

I z tohoto důvodu proto ZOPŘ v úpravě společného řízení vhodně požaduje souvislost skutkových podstat přestupků ve stejné oblasti veřejné správy, za kterou zákonodárce v důvodové zprávě k § 88 ZOPŘ označuje shodný nebo obdobný veřejný zájem nikoliv v obecném smyslu, nýbrž vymezený druhovým nebo skupinovým objektem přestupků ve vztahu k jejich skutkovým podstatám.

---

<sup>80</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 785.

Velmi podobná situace panovala za účinnosti PZ i ohledně stanovení rozhodného časového okamžiku pro spojení více řízení o přestupcích do společného řízení, který byl určen rovněž až s účinností od 1. 10. 2015 (s výjimkou dopravních přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., u kterých byla jako podmínka pro vedení společného řízení stanovena lhůta 3 měsíce od spáchání prvního přestupku s účinností již od 1. 8. 2011).<sup>81</sup> Autor se tedy neztotožňuje s názorem autorek Kučerové a Horzinkové,<sup>82</sup> které tvrdí, že až do účinnosti ZOPŘ řešila tuto otázku časového ohraničení pouze judikatura, neboť i PZ v § 57 odst. 3 obsahoval od 1. 10. 2015 aplikovatelné pravidlo, podle něž *se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku*, přičemž ZOPŘ toto ustanovení doslovně promítl do § 88 odst. 3. Autor tento krok považuje za účelnou ochranu před nežádoucím stavem, ke kterému docházelo před 1. 10. 2015, kdy správní orgán ve společném řízení prakticky nemohl meritorně rozhodnout, neboť v důsledku „nekonečného“ souběhu přestupků podezřelého docházelo k přibírání později spáchaných skutků do již zahájeného řízení, přičemž u dříve spáchaných skutků postupně zanikala odpovědnost za přestupek z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty.<sup>83</sup>

Koná-li se společné řízení, probíhá v rámci výše uvedených mezí a správní orgán ukládá obviněnému úhrnný trest podle zásady absorpční, příp. za současného použití zásady asperační. V přestupkovém řízení tedy není rozhodující, zdali se podezřelý dopustil jednočinného či vícečinného souběhu přestupků. Není zde uplatňováno to, k čemu dochází v trestním právu, tedy že by správní orgán v případě vícečinného souběhu přestupků rušil výrok o trestu již pravomocného rozhodnutí o přestupku (respektive o jeho dílčím skutku) dříve vydaného jiným správním orgánem v jiném řízení, posléze za oba skutky samostatně rozhodoval o vině a podle zásad pro ukládání úhrnného trestu ukládal souhrnný trest. Podle názoru autora by v řízení o přestupku byl takový postup nesmírně komplikovaný, a to z důvodu základní odlišnosti správního trestání od trestního práva určené tím, který orgán veřejné moci o daném protiprávním

---

<sup>81</sup> *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Metodická pomůcka k zák. č. 204/2015 Sb., kterým se mění zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích... a některé další zákony, str. 31 [cit. 2018-03-10]. Dostupné z WWW:<<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicka-pomucka-k-zakonu-c-204-2015-sb-kterym-se-meni-zakon-c-200-1990-sb-o-prestupcich-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-zakon-c-269-1994-sb-o-rejstriku-trestu-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-a-nektere-dalsi-zakony.aspx>>.

<sup>82</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 551.

<sup>83</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 234.

jednání rozhoduje. Upozadí-li autor požadavek na blízkou souvislost objektů přestupků ve vztahu k jejich skutkovým podstatám, jeví se jako největší překážkou pro zavedení této možnosti především příslušnost správního orgánu k projednání přestupku. Zatímco do působnosti trestních soudů patří projednávání všech trestných činů, o správních orgánech příslušných k projednání přestupků totéž konstatovat nelze. V neposlední řadě je výše nastíněný postup dle názoru autora nerealizovatelný rovněž i proto, že v případě odvolacího řízení by podobná komplikace vznikla i při určování příslušného odvolacího správního orgánu.

ZOPŘ při splnění ostatních podmínek naopak nezakládá žádné omezení pro vedení společného řízení v situaci, kdy jsou mezi podezřelými jak fyzické osoby, tak podnikající fyzické osoby. Stejně tak není překážkou vedení společného řízení, jedná-li se o jednu a tutéž podezřelou osobu, která se jednoho přestupku dopustí v postavení podnikající fyzické osoby při výkonu své podnikatelské činnosti a jiného přestupku jako nepodnikající fyzická osoba.<sup>84</sup> V souvislosti se společným řízením ZOPŘ také nově posiluje ochranu mladistvých podezřelých tím, že nad rámec obecných podmínek pro vedení společného řízení dále stanovuje požadavky *vhodnosti z hlediska zjištění stavu věci, hospodárnosti a rychlosti řízení, s přihlédnutím k osobám mladistvých podezřelých*. Za obdobných podmínek je vedení společného řízení přípustné také tehdy, je-li mladistvý podezřelý pouze jedním jeho účastníkem.<sup>85</sup> Z výše uvedeného je patrné, že zákonodárce spatřuje ve vedení společného řízení určitou nižší míru procesní ochrany osob, s nimiž správní orgán řízení vede, než v případě konání samostatného řízení, a z toho důvodu stanovuje pro tento postup přísnější podmínky.

Explicitně upravená možnost pro vyloučení jednotlivého skutku do samostatného řízení v § 88 odst. 5 ZOPŘ je dle názoru autora duplicitní a tudíž nadbytečné ustanovení, neboť § 140 odst. 3 SPŘ, jenž stanovuje téměř doslovně to samé, byl v této souvislosti aplikován i za účinnosti PZ, aniž ten by speciální úpravu téhož obsahoval.

---

<sup>84</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 51 [cit. 2018-03-10]. Dostupné z WWW:<<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.

<sup>85</sup> Pro srovnání lze uvést, že zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, v této souvislosti hovoří o nutnosti *všestranného a objektivního objasnění věci*.

#### **4.9.2 Řízení o náhradě škody a o vydání bezdůvodného obohacení**

Problematika tzv. adhezního řízení byla částečně nastíněna již v rámci podkapitoly č. 2.1.2 pojednávající o poškozeném coby účastníkovi řízení. Právní úprava obsažená v ZOPŘ navazuje na stávající aplikační praxi PZ. Adhezní řízení nemá charakter samostatného řízení, ale probíhá současně s řízením o přestupku, respektive tvoří jeho součást. Základní podmínkou pro jeho konání je vznik škody nebo bezdůvodného obohacení v důsledku spáchání přestupku a zároveň povinnost potenciálního poškozeného do rozhodného okamžiku uplatnit svůj nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení, čímž se stává účastníkem řízení v procesním postavení poškozeného. Poškozený nemusí svůj nárok uplatňovat pouze tehdy, učinil-li tak již v trestním řízení, z kterého OČTŘ postoupil věc k projednání správnímu orgánu.

ZOPŘ i nadále požaduje, aby správní orgán působil na obviněného s cílem vypořádat nároky poškozeného dobrovolně, což může vést např. k uzavření dohody o narovnání. Nicméně praxe je zpravidla taková, že působení na obviněného se často májí účinkem, a proto je správní orgán nucen uložit obviněnému náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení ve výrokové části rozhodnutí o přestupku jako povinnost. Výše způsobené škody nebo bezdůvodného obohacení však musí být v adhezním řízení zjištělná bez značných průtahů a rozsáhlého dokazování, které by bránily vydání samotnému rozhodnutí o vině a trestu.<sup>86</sup>

Za největší přínos nové právní úpravy adhezního řízení považuje autor možnost správního orgánu rozhodnout v souladu s výše uvedenými podmínkami pouze o části nároku uplatněného poškozeným, a to zejména proto, že PZ tuto otázku výslovně neupravoval, čímž se stávala předmětem soudních sporů.<sup>87</sup> Taková situace může nastat zejména tehdy, kdy spolehlivě zjištělná (bez průtahů řízení) je v adhezním řízení právě jen část uplatněného nároku, příp. tehdy, kdy jen část nároku obviněný dobrovolně vypořádal. Ve všech ostatních případech, kdy např. potenciální poškozený uplatní svůj nárok opožděně, obviněný vypořádá pouze jeho část, správní orgán o něm v řízení o přestupku nemůže z důvodu náročnosti dokazování rozhodnout apod., správní orgán v rozhodnutí o přestupku

---

<sup>86</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 169.

<sup>87</sup> Např. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 16/2011.

nárok poškozeného meritorně nezamítne, ale odkáže jej s ním na soud nebo jiný orgán veřejné moci.

Dle názoru autora tak vyplývá již z použité formulace „nárok.“ Nárokem je subjektivní vymahatelné právo, o kterém není pochyb, že náleží tomu, kdo jej uplatňuje. Poškozený však nemá nárok na náhradu škody nebo vydání bezdůvodného obohacení ve výši, kterou sám navrhuje, nýbrž toliko nárok na to, aby o této výši rozhodl orgán veřejné moci, který je k tomu vzhledem k procesní náročnosti nejvíce příslušný. Z povahy věci proto ani nemůže být v pravomoci správního orgánu takový nárok zamítnout jen z důvodu, že se necítí být povolán k jeho vypořádání, neboť nelze zamítnout něco, na co nárok existuje.

Překážkou pro posuzování nároku poškozeného je však situace, byl-li již adekvátně vypořádán. V takovém případě o něm správní orgán pochopitelně rozhodovat nebude a usnesením podle § 76 SPŘ o této skutečnosti poškozeného pouze vyrozumí, přičemž vyrozumění poškozeného nebude nutné za předpokladu, dozví-li se správní orgán o vypořádání nároku přímo od poškozeného.<sup>88</sup>

Lze tedy shrnout, že ZOPŘ práva poškozeného v adhezním řízení oproti úpravě PZ určitým způsobem posiluje. NSS již za účinnosti PZ konstatoval, že adhezní řízení je efektivní možností jak rozhodnout o nároku poškozeného v rámci řízení o přestupku, jsou-li k tomuto postupu z hlediska procesní hospodárnosti dány podmínky.<sup>89</sup> Za účinnosti PZ se poškozený nenacházel v příliš výhodném postavení, neboť aby správní orgán mohl obviněnému uložit povinnost k náhradě škody či vydání bezdůvodného obohacení, musel poškozený kromě včasného uplatnění svého nároku doložit i veškeré podklady nutné k prokázání výše způsobené škody. Poškozený se tak často ani nepokoušel svůj nárok v přestupkovém řízení uplatnit, neboť tyto podmínky mnohdy nemohl dokonce i z objektivních důvodů splnit (např. do zahájení řízení nebyla zjištěna skutečná výše majetkové škody a poškozený neměl k dispozici potřebnou fakturaci, poškozenému dosud nebylo vydáno potvrzení o ušlé mzdě apod.). Jestliže poškozený nemohl těmto zákonným požadavkům vyhovět, obrátil se se svým nárokem na pojišťovnu, a to v domnění, že taková cesta pro něj bude snazší. Pojišťovna však ve vlastním zájmu vyžaduje před vyplacením náhrady škody informace týkající se obviněného a rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku. S takovými požadavky však může mít poškozený rovněž

---

<sup>88</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 559.

<sup>89</sup> Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006.

problémy, neboť jestliže v řízení o přestupku neuplatnil svůj nárok, nezískal v něm procesní postavení účastníka řízení, tudíž informační povinnost správního orgánu vůči němu je podstatně nižší a pojišťovna tak řízení z důvodu nedoložení požadovaných podkladů zastaví, čímž se poškozený ocitne v patové situaci.<sup>90</sup>

Autor nepředpokládá, že by ZOPŘ tento nežádoucí stav beze zbytku odstraňoval a zaručoval poškozenému, že se patřičného odškodnění v adhezním řízení vždy domůže, přesto se domnívá, že ZOPŘ k dosažení tohoto cíle poskytuje oproti PZ výrazně větší prostor. Posiluje práva poškozeného zejména v tom smyslu, že stanovuje správnímu orgánu povinnost vyrozumět poškozeného o jeho právu v určité lhůtě uplatnit svůj nárok v adhezním řízení či o nařízení ústního jednání. Zákonodárce nyní rovněž odstranil pochybnost o možnosti rozhodnout v adhezním řízení pouze o dílčí části uplatněného nároku, když toto pravidlo výslovně promítl do textu zákona. Značnou motivaci pro obviněného a zároveň garanci pro poškozeného v tomto směru představuje také institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu podle § 42 ZOPŘ, kdy ona podmíněnost spočívá právě v povinnosti obviněného vůči poškozenému nahradit mu způsobenou škodu či vydat bezdůvodné obohacení. Příznivou změnou pro poškozeného je i odstranění přetrvávajícího nedostatku úpravy přestupkového práva, v jehož důsledku se poškozený v souladu s § 95 odst. 2 ZOPŘ nyní může vůči obviněnému domoci náhrady účelně vynaložených nákladů v řízení spojených s uplatněním svého nároku. Autor hodnotí tuto změnu kladně, neboť poškozený se do procesního postavení poškozeného dostal nikoliv vlastním přičiněním, ale v důsledku protiprávního jednání obviněného, a z toho důvodu by tedy obviněný měl nést i odpovědnost nejen za způsobenou škodu, ale obecně za veškeré zkrácení práv jiných, které svým jednáním způsobil.

Pro úplnost je vhodné dodat, že rozhodnutí v adhezním řízení, byť je založeno na soukromoprávním základu, je samostatným výrokem v rozhodnutí o přestupku podle § 93 odst. 1 písm. h), a tudíž případná soudní ochrana (např. nesouhlasil-li by obviněný s povinností náhrady či poškozený s její výší) je poskytována ve správním soudnictví. Zatímco odkáže-li správní orgán poškozeného s jeho nárokem na soud ještě během řízení o přestupku (tedy odkloní-li jeho nárok z přestupkového řízení), zabývá se jím následně již civilní soud. Vyhoví-li tedy správní orgán v adhezním řízení jen části nároku

---

<sup>90</sup> Fuchs, J.: *Adhezní řízení ve vládním návrhu nového zákona o přestupcích*. Právní rozhledy. 2016, č. 3, str. 104 až 108.

poškozeného a ve zbytku jej odkáže na civilní soud, přičemž poškozený proti výroku o výši náhrady podá odvolání a posléze i žalobu ke správnímu soudu, dojde k situaci, kdy např. o náhradě škody vzniklé spácháním jednoho a téhož přestupku bude zčásti rozhodovat civilní soud a zčásti správní soud.

## **5. Rozhodnutí o přestupku v prvním stupni**

Závěrečná kapitola této práce je specifická tím, že se jednak nedrží systematické posloupnosti ZOPŘ, a jednak její označení neodpovídá dikci tohoto zákona v tom smyslu, že název kapitoly obsahově nevyjadřuje totéž co název marginální rubriky a jejích příslušných ustanovení. Rozhodnutím o přestupku se rozumí pouze takové rozhodnutí správního orgánu, jímž se obviněný uznává vinným. Autor však tuto kapitolu zaměří i na některé další způsoby, kterými tento zákon umožňuje správnímu orgánu meritorně skončit řízení o přestupku v prvním stupni. Záměrně zde autor poukazuje na slovo „některé“, neboť např. zastavení řízení s meritorními účinky bylo předmětem již předchozí kapitoly.

### **5.1 Narovnání**

Narovnání je do ZOPŘ nově zaváděným institutem jako další z mnoha příkladů, kdy zákonodárce našel vzor v trestním řádu. Představuje tzv. odklon v řízení, neboť jeho prostřednictvím je projednání věci „odkloněno“ z běžného průběhu řízení a spáchání přestupku je vyřízeno alternativní cestou, přičemž se stále jedná o jeden ze způsobů pravomocného skončení řízení. Zákonodárce označuje takový postup v řízení o přestupku za výjimečný, a proto jej nelze univerzálně aplikovat na každý případ, ale vždy s přednostním ohledem na veřejný zájem a povahu a závažnost přestupku.<sup>91</sup>

Podstatou narovnání je nástroj pro přestupkové řízení a pro správní řízení vůbec příliš netypický, a sice dohoda, pro jejíž uzavření musí být kumulativně splněno více podmínek. Prvním předpokladem je zahájené řízení o přestupku. V řízení musí jako jeho účastník vystupovat poškozený, neboť právě s poškozeným dohodu o narovnání obviněný uzavírá. Kromě souladnosti dohody o narovnání s veřejným zájmem se rovněž přihlíží i k míře dotčení veřejného zájmu samotným spácháním přestupku. Zákon zde pracuje s neurčitými právními pojmy (veřejný zájem je v rámci jednoho ustanovení zkoumán hned ve dvou

---

<sup>91</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, str. 205. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z WWW:<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.



rovinách), z čehož je patrné, že použitelnost tohoto odklonu musí být vždy posuzována *ad hoc*.

Obviněný je povinen prohlásit, že se cítí býti vinen spácháním skutku, pro který je stíhán. Musí tak učinit bez důvodných pochybností správního orgánu, že jeho prohlášení je svobodné, vážné a určité. Proto dříve, než správní orgán dohodu schválí, vyslechne oba účastníky řízení o okolnostech jejího uzavření. Vyslechnutím účastníků správní orgán zároveň získá jistotu, že stranou dohody o narovnání je faktický pachatel, a že prostřednictvím dohody nepřevodl svou odpovědnost za spáchaný přestupek na třetí osobu. Dále je obviněný povinen nahradit poškozenému škodu či vydat bezdůvodné obohacení a nad rámec toho také složit na účet správního orgánu peněžitou částku určenou k veřejně prospěšným účelům, jejímž příjemcem může být výlučně subjekt uvedený v § 87 odst. 4 ZOPŘ (jedná se převážně o veřejnoprávní korporace zajišťující veřejnou službu, neboť jako příjemci této peněžité částky jsou povinny vynaložit ji jen na veřejně prospěšné účely). Výši peněžité částky určuje na žádost obviněného správní orgán, který zároveň rozhoduje i o jejím konkrétním příjemci. Výše peněžité částky musí být adekvátní povaze a závažnosti přestupku (neměla by se např. výrazně odchylovat od horní, příp. i dolní hranice pokuty, kterou lze za přestupek uložit).<sup>92</sup>

ZOPŘ nepředepisuje žádné obsahové náležitosti dohody o narovnání, z její povahy tak lze dovodit minimálně požadavek na ujednání způsobu vypořádání nároků poškozeného.<sup>93</sup> Dohodu o narovnání svým rozhodnutím stvrzuje správní orgán, čímž se stává platnou. Nabytím právní moci tohoto rozhodnutí řízení končí a vzniká překážka *res iudicata*. Tento okamžik lze považovat za zvláštní důvod pro meritorní zastavení řízení, který § 86 ZOPŘ samostatně neupravuje.

Vzhledem ke krátké době účinnosti ZOPŘ zatím nelze příliš hodnotit použitelnost tohoto druhu odklonu v praxi správních orgánů při projednávání přestupků. Naopak myšlenku a cíle, s jakými zákonodárce tento nový institut do přestupkového řízení zavedl, hodnotí autor kladně. Cílem dohody o narovnání je dle znění důvodové zprávy omezit represivní funkci správního trestu na úkor posílení funkcí preventivní a reparační. Výrazným přínosem pro obviněného při tomto způsobu vyřízení věci je rovněž skutečnost, že správní orgán autoritativně

---

<sup>92</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 542.

<sup>93</sup> Mates, P.: *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. 2017, č. 3, str. 77 až 82.

nevysloví vinu obviněného, nýbrž toliko schválí dohodu, jejímuž uzavření předchází povinnost obviněného svou vinu vlastním jménem prohlásit. S tím jsou spojeny i příznivé následky pro obviněného jednak v podobě neprovedení zápisu do evidence přestupků, a v případě, kdy je obviněný stíhán coby řidič motorového vozidla za spáchání dopravního přestupku, i nezapočtením bodového hodnocení do registru řidičů.<sup>94</sup> Naproti tomu se obviněný nemůže zbavit povinnosti k odčinění škodlivých následků svého jednání. Dohoda o narovnání totiž naopak představuje určitou garanci pro poškozeného, že se s uplatněním svých nároků nebude muset obracet na orgán veřejné moci. Konečně i pro správní orgány může být podle mínění autora institut narovnání přínosný, neboť jeho využitím k tomu vhodných případů dojde k úbytku nutnosti projednávání přestupkové agendy. Autor se proto domnívá, že je-li prostor pro pravomocné skončení věci cestou narovnání, měl by správní orgán obviněného o této možnosti po zahájení řízení vždy poučit.

## 5.2 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku je individuálním správním aktem, k jehož vydání celý průběh řízení směřuje, přičemž se jedná o nejčastější způsob meritorního skončení řízení. Na rozdíl od trestního práva procesního, kde soud vyhlašuje rozsudek, jímž se obžalovaný uznává vinným nebo jímž se obžaloby zprošťuje,<sup>95</sup> správní orgán vydává rozhodnutí o přestupku pouze tehdy, uznává-li obviněného vinným z jeho spáchání. Naopak neprokázání viny není důvodem pro vydání „zprošťujícího“ rozhodnutí o přestupku, nýbrž pro zastavení řízení usnesením (byť v některých případech meritorním) podle § 86 ZOPŘ. Co do obsahových náležitostí musí i rozhodnutí o přestupku obsahovat v souladu s § 68 odst. 1 SPŘ výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, přičemž ZOPŘ klade ve vztahu k řízení o přestupku zvláštní požadavky pouze na výrokovou část rozhodnutí. Úprava SPŘ se však subsidiárně aplikuje nejen při stanovení náležitostí pro odůvodnění a poučení, ale i výrokové části, neboť přímo § 93 ZOPŘ, specificky upravující výrokovou část rozhodnutí, na podpůrné použití SPŘ explicitně odkazuje.

Výroková část rozhodnutí je jediná, která má vlastnost zasáhnout do právního postavení adresáta, neboť obsahuje zpravidla více výroků deklaratorní (např. vyslovení viny) i konstitutivní (např. uložení správního trestu) povahy,

<sup>94</sup> § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.

<sup>95</sup> § 120 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb.

kteře jsou závazné do budoucna. Rozhodnutí o přestupku jako celek má však konstitutivní povahu, jelikož zakládá práva a povinnosti jmenovitě určené osoby. ZOPŘ v úpravě náležitostí výroku v zásadě vychází z právní úpravy PZ s tím, že pouze reflektuje novou koncepci, kterou ZOPŘ do přestupkového řízení vnesl.<sup>96</sup> S ohledem na zásadu *ne bis in idem* tedy výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat zejména dostatečně podrobný popis skutku a jeho právní kvalifikaci, v rámci které je správní orgán povinen zcela přesně subsumovat jednání pachatele pod konkrétní zákonné ustanovení, jenž vymezuje skutkovou podstatu daného přestupku. Dále výroková část rozhodnutí obsahuje také druh a výměru správního trestu, a je-li součástí přestupkového řízení i adhezní řízení, tak rovněž i způsob vypořádání nároků poškozeného.

Stejně jako podle § 77 PZ, i nyní uvede správní orgán v rozhodnutí o přestupku výrok o náhradě nákladů řízení, které je obviněný, jenž byl uznán vinným, povinen podle § 95 ZOPŘ nahradit paušální částkou. Toto ustanovení odkazuje na § 79 odst. 5 SPŘ, podle kterého je výše paušální částky stanovena prováděcím právním předpisem. V souvislosti s rekonstrukcí obecné části přestupkového práva je tak vhodné zmínit, že za účinnosti PZ byla tímto prováděcím předpisem vyhláška č. 231/1996 Sb., k jejímuž zrušení došlo právě k 1. 7. 2017. Nahrazena byla vyhláškou č. 520/2005 Sb., která se do účinnosti ZOPŘ aplikovala v souvislosti s výší paušální částky jen v řízeních o tzv. jiných správních deliktech. Nyní se vztahuje na veškerá řízení o přestupku.<sup>97</sup>

V návaznosti na hmotněprávní část ZOPŘ jsou novou náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku oproti PZ také výroky o upuštění od uložení správního trestu, o podmíněném upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, kterými správní orgán sleduje primárně výchovné působení na pachatele přestupku na úkor zmírnění represivní funkce správního trestu.

Výroková část rozhodnutí o přestupku nyní zohledňuje také právní nástupnictví podnikajících fyzických osob a právnických osob a zahrnuje v sobě identifikační údaje jak osoby, která se spáchání přestupku dopustila, tak osoby, která je jako její právní nástupce uznávána vinnou ze spáchání přestupku. Kromě náležitostí výroku rozhodnutí o přestupku upravuje § 93 ZOPŘ obdobně

---

<sup>96</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 243.

<sup>97</sup> Rajchl, J. (ed.) a kol.: *Správní řád - 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, str. 202.

(v návaznosti na § 87 ZOPŘ) i náležitosti výroku, kterým správní orgán schvaluje dohodu o narovnání. V případě dohody o narovnání coby odklonu v řízení se zásadní rozdíl v náležitostech výroku (oproti rozhodnutí o přestupku) projevuje především absencí výroku o vině, kterou zde správní orgán nevyslovuje. Výroková část schválení dohody o narovnání naopak obsahuje výrok o zastavení řízení jako zvláštní důvod pro tento postup, který § 86 ZOPŘ nezná.<sup>98</sup>

Pro vydání rozhodnutí určuje ZOPŘ správnímu orgánu zvláštní lhůtu 60 dnů od zahájení řízení, nelze-li ve věci rozhodnout bezodkladně. Autor se domnívá, že zákonodárce zde zvolil poněkud nepřesnou formulaci, neboť správní orgán je povinen v souladu se základní zásadou rychlosti správního řízení konat bezodkladně vždy. Bezodkladnost má však jako neurčitý právní pojem v závislosti na konkrétním řízení vždy jiný význam, proto bezodkladným vydáním rozhodnutí ve věci může být dle názoru autora i rozhodnutí vydané ve lhůtě 60 dnů. § 94 ZOPŘ je speciálním ustanovením k § 71 odst. 3 SPŘ, které stanovuje obecnou lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí a připouští její prodloužení o dalších 30 dnů, vyžadují-li to okolnosti řízení (např. nařízení ústního jednání, vyloučení osoby v rámci předvolání apod.). ZOPŘ proto stanovuje lhůtu pro vydání rozhodnutí v délce trvání již prodloužené lhůty podle obecné úpravy SPŘ, neboť v řízení o přestupku se procesní úkony ospravedlňující prodloužení lhůty zpravidla často vyskytují.<sup>99</sup> Autoři Jemelka a Vetešník zároveň poukazují na skutečnost, že i 60 denní lhůtu podle § 94 ZOPŘ lze v případě existence důvodů pro tento postup prodloužit o dalších 30 dnů podle § 71 odst. 3 SPŘ a lhůta pro vydání rozhodnutí pak bude činit až 90 dnů.<sup>100</sup> Jinými slovy, nedochází k vyloučení možnosti prodloužení lhůty podle SPŘ, jestliže důvody, pro které tak správní orgán může učinit, jsou již zákonem zohledněny v délce lhůty určené v § 94 ZOPŘ.

### 5.3 Příkaz

Příkazní řízení je jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož cílem je rychlé a efektivní vyřízení k tomu vhodných věcí. Vedle toho příkaz je zvláštním typem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 odst. 1 SPŘ. Rozhodnutí vydáním příkazu upravuje v obecné rovině § 150 SPŘ, avšak PZ

---

<sup>98</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 180.

<sup>99</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 246.

<sup>100</sup> Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 854.

v sobě obsahoval zvláštní autonomní ustanovení upravující příkazní řízení, které subsidiární použití právní úpravy téhož ve SPŘ vylučovalo. Od účinnosti ZOPŘ došlo ke změně této správní praxe a správní orgány v příkazním řízení nyní aplikují jak obecnou úpravu SPŘ, tak *lex specialis* představovaný ZOPŘ.

ZOPŘ rozšířil okruh správních trestů, které lze příkazem uložit. Kromě napomenutí a pokuty může správní orgán obviněnému touto formou rozhodnutí dále uložit i zákaz činnosti a propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, a současně v nové právní úpravě odpadá hranice maximální výše pokuty (kterou PZ stanovoval na 10 tisíc Kč). PZ dával správnímu orgánu fakultativní možnost pro vydání příkazu ve věci bez dalšího řízení, jestliže nebyly dány pochybnosti o tom, že obviněný se přestupku dopustil, přičemž pojem „bez dalšího“ byl interpretován v tom smyslu, že vydání příkazu musí být prvním úkonem v řízení.<sup>101</sup> Podle současné úpravy ZOPŘ a novelizovaného § 150 SPŘ může správní orgán vydat příkaz nejen jako první úkon v řízení, ale kdykoliv v řízení, jestliže považuje skutkové zjištění za dostatečné. Vydání příkazu jako provedení prvního úkonu v řízení tak pro správní orgány zůstává fakultativní možností, kdy v takovém případě lze výkladem *a contrario* § 150 odst. 1 SPŘ dojít k závěru, že obligatorní součástí příkazu musí být i odůvodnění. V souvislosti s vydáním příkazu coby prvním úkonem v řízení nemůže správní orgán obviněnému, jehož uznává vinným ze spáchání přestupku, uložit povinnost k náhradě nákladů řízení, neboť ty jsou oproti standardnímu řízení o přestupku zanedbatelné (což dříve bylo samostatně upraveno PZ v části o nákladech řízení, nyní je toto pravidlo obsaženo v § 150 odst. 4 SPŘ).

Důvody, které zabraňují správnímu orgánu rozhodnout ve věci příkazem navzdory splnění ostatních podmínek, v zásadě vycházejí z předchozí právní úpravy. Jedná se o řízení, jejichž zahájení je podmíněno souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, adhezní řízení, řízení vůči osobě s omezenou svéprávností a s výjimkou správního trestu ukládaného příkazem na místě i vůči mladistvému obviněnému. Tedy o taková řízení, v nichž jednak veřejný zájem na projednání přestupku cestou plnohodnotného správního řízení z důvodu vyšší procesní ochrany těchto osob převažuje nad účelem, které příkazní řízení sleduje, a jednak procesní náročnost takových řízení není adekvátní tomu, aby ve věci bylo možno rozhodnout ve zjednodušené formě řízení. Změnou je naopak lhůta

---

<sup>101</sup> Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, str. 239.

pro podání odporu proti příkazu, neboť ZOPŘ nepřevzal dosavadní úpravu § 87 odst. 4 PZ, jenž stanovoval lhůtu 15 dnů od doručení, avšak sám zároveň zvláštní lhůtu neurčuje. Lhůta pro podání odporu tedy vyplývá z obecné úpravy SPŘ a je zkrácena na 8 dnů od oznámení příkazu. Jejím marným uplynutím nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí.

Naopak mírnější požadavky jsou od účinnosti ZOPŘ kladeny na způsob oznámení příkazu. Správní orgány již nejsou povinny oznamovat jej pouze doručením jeho písemného vyhotovení, nýbrž je přípustné oznámení i formou ústního vyhlášení. Zákonná opora pro takový postup je skryta v § 72 odst. 1 SPŘ, který tak toto připouští za předpokladu, že se obviněný vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení příkazu. § 90 ZOPŘ ani § 150 SPŘ v této souvislosti nestanovují ničeho. Názorová nejednotnost ovšem panuje ohledně problematiky doručování příkazu pomocí tzv. fikce doručení. Přestože zákon ani důvodová zpráva v této souvislosti možnost náhradního doručení výslovně nevylučují, tak např. autorky Kučerová a Horzinková se domnívají, že s ohledem na ochranu práv účastníků řízení nelze příkaz doručit fikcí, je-li prvním úkonem v řízení.<sup>102</sup> Na podporu svého tvrzení argumentují mimo jiné analogickým porovnáním jiných procesních předpisů, kdy např. trestní řád vylučuje náhradní doručení trestního příkazu, a obdobně stanovuje i občanský soudní řád ve vztahu k platebnímu rozkazu.<sup>103</sup> Nicméně novější prameny uvádějí, že od původního záměru zákonodárce bylo ustoupeno, přičemž jsou-li splněny podmínky stanovené v § 24 odst. 1 SPŘ, je v řízení o přestupku možné doručení příkazu i formou náhradního doručení.<sup>104</sup> Autor se však ztotožňuje s výše citovaným názorem autorek komentáře k ZOPŘ a domnívá se, že jestliže tato možnost skutečně může mít za následek oslabení ochrany práv účastníků řízení, byla by i v tomto případě na místě inspirace zákonodárce úpravou trestního řádu. Pokud by při doručení příkazu fikcí byl obviněný z přestupku uznán vinným a následně podal odpor po lhůtě k jeho podání, který by odůvodnil a zároveň v něm ve vztahu k § 24 odst. 1 SPŘ doložil dostatečně závažné důvody, pro které jej podává opožděně, měl by správní orgán podle názoru autora nahlížet na opožděně podaný odpor materiálně a považovat jej za podnět k zahájení přezkumného řízení ve

---

<sup>102</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 565.

<sup>103</sup> § 64 odst. 5 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb. a § 173 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb.

<sup>104</sup> *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 53 [cit. 2018-03-17]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.

smyslu § 92 odst. 1 SPŘ, kterému by v odůvodněných případech měl vyhovět ve prospěch obviněného.<sup>105</sup>

Pro úplnost je vhodné zmínit, že stejně jako v PZ, i v ZOPŘ platí zákaz *reformatio in peius*, tedy zákaz změny správního trestu k horšímu v následném rozhodnutí, jestliže obviněný proti příkazu stanovujícímu správní trest podá řádný odpor. Výjimkou je pouze uložení napomenutí coby nejmírnějšího správního trestu a změna právní kvalifikace skutku.

Z nové úpravy tedy vyplývá, že správní orgán nyní může rozhodnout ve věci příkazem jak formou prvního úkonu v řízení, tak i během řízení. Co do povahy příkazu (zejména je-li vydáván jako první úkon v řízení) se v zásadě jedná o rozhodnutí o přestupku se všemi jeho náležitostmi, jen bez řízení. Rozhodnutí věci příkazem již v rámci probíhajícího řízení je dle názoru autora poněkud netypickou variantou, nicméně v případech, kdy se postupem v řízení podaří správnímu orgánu objasnit skutkový stav do takové míry, která vydání příkazu umožní, bude tento postup zcela v souladu s § 90 ZOPŘ i § 150 odst. 1 SPŘ a autor jej shledává jako procesně hospodárnější, než pokud by správní orgán přistoupil k vydání rozhodnutí o přestupku podle § 93 ZOPŘ.

#### 5.4 Příkaz na místě

Velice zjednodušeně lze příkazní řízení na místě charakterizovat jako zjednodušenou alternativu k příkaznímu řízení, které je již samo o sobě zjednodušenou formou standardního řízení o přestupku. Jedná se o institut nahrazující tzv. bloková řízení,<sup>106</sup> která se řídila samostatnou právní úpravou v PZ. Podobně jako v případě příkazního řízení přináší ZOPŘ změnu v tom smyslu, že příkazní řízení na místě je upraveno jak v samotném ZOPŘ, tak v § 150 odst. 5 SPŘ a správní orgány jsou při realizaci této formy řízení o přestupku povinny vycházet jak z obou právních předpisů, tak i z některých dalších zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků, které příkazní řízení upravují zvlášť. Pro úplnost na tomto místě autor poukazuje i na další zkrácený způsob projednávání přestupků, a sice podle § 125h zákona č. 361/2000 Sb. Zde se však již nejedná o formalizované správní řízení o uložení pokuty za spáchání dopravního přestupku, nýbrž o pouhý správní postup, kdy pachatel méně

---

<sup>105</sup> Varvařovský, P., Valášek, M., Kousal, I., Kocourek, M.: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 74.

<sup>106</sup> § 112 odst. 6 ZOPŘ.

závažného přestupku má zákonnou možnost se dobrovolným uhrazením určené částky zbavit odpovědnosti za přestupek.<sup>107</sup>

Smyslem příkazu vydaného na místě je především rychlé, účinné a hospodárné vyřízení k tomu vhodných věcí, tedy zejména méně závažných přestupků. Tento v praxi často využívaný institut (byť za účinnosti PZ nazván jako blokové řízení) je co do procesní ekonomie výhodný jak pro veřejnou správu, tak pro podezřelého z přestupku. Pro správní orgán představuje administrativně nejsnazší cestu k pravomocnému skončení věci a zároveň mu bezprostředním uložením správního trestu poskytuje možnost vyzdvihnout jeho výchovnou funkci. Podezřelý je oproti standardnímu přestupkovému řízení jednak zbaven povinnosti k náhradě nákladů řízení, a u většiny přestupků rovněž i motivován uložením pokuty v nižší sazbě.<sup>108</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že příkazní řízení na místě má za cíl ještě markantněji urychlit projednání přestupku. Lze tedy předpokládat, že vydání příkazu na místě je ze své povahy v naprosté většině případů prvním a posledním úkonem v řízení, ale ani opačná možnost není vyloučena. Základní podmínky pro vyřízení věci příkazem na místě zůstávají oproti blokovému řízení podle PZ v zásadě neměnné. Nutnými předpoklady na straně obviněného je jeho souhlasné stanovisko s vyřízením věci tímto způsobem (tzn. příkazem na místě a vydáním příkazového bloku), zjištěným stavem věci, právní kvalifikací skutku a uloženou sankcí, přičemž ke splnění všech těchto podmínek musí dojít kumulativně. § 91 ZOPŘ hovoří o účastníkovi řízení jako o obviněném, což by s odkazem na § 69 odst. 1 téhož zákona mohlo evokovat dojem, že správní orgán již ve věci zahájil řízení, nebo přinejmenším, že vůči obviněnému již dříve učinil první úkon. Autor se proto domnívá, že v této souvislosti by bylo vhodnější užít pojmu „podezřelý“.

Príslušný správní orgán je příkazem na místě oprávněn postihnout za přestupek nejen fyzickou osobu, ale i právnickou osobu nebo podnikající fyzickou osobu, a uložit správní tresty napomenutí nebo pokutu, přičemž při uložení samotného napomenutí nevydává příkazový blok. PZ určoval výši pokuty ukládanou v blokovém řízení na 5 tis. Kč s výslovným připuštěním její odlišné výše, pokud tak tento nebo jiný zákon stanoví. Zákonodárce v ZOPŘ tuto obecnou horní hranici zdvojnásobil na 10 tis. Kč, aniž by výslovně ponechával prostor

---

<sup>107</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 812.

<sup>108</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 571.



jiným zákonům pro stanovení odlišné výše pokuty, autor se však domnívá, že tato možnost zůstává zachována i bez výslovného zákonného zmocnění.<sup>109</sup> Maximální výše pokuty v případě mladistvého zůstává shodná s úpravou PZ, tedy 2 500 Kč, pouze však tehdy, není-li mladistvým obviněným podnikající fyzická osoba. Příslušnými k vydání příkazu na místě jsou jednak správní orgán příslušný k zahájení řízení, jednak další orgány veřejné moci (vzhledem k povaze institutu příkazu na místě zejména orgány policie), o kterých tak výčtem ve vztahu k určitým přestupkům (zpravidla uvedených v zákoně č. 251/2016 Sb.) stanovuje § 91 odst. 2 ZOPŘ, a konečně správní orgány určené řadou zvláštních zákonů, vymezujících konkrétní skutkové podstaty přestupků, které jsou tyto správní orgány oprávněny postihovat formou příkazu na místě.<sup>110</sup>

#### **5.4.1 Příkazový blok**

Příkazové bloky mají charakter formulářové písemnosti, nahrazují tzv. pokutové bloky dříve používané v blokovém řízení, stále jsou však vydávány Ministerstvem financí, které je opatřuje ochrannými prvky zabraňujícími jejich zneužití. Konkrétní správní orgány je pak odebírají od celní správy nebo krajských úřadů, a to v závislosti na tom, do jakého rozpočtu plyne výnos z uloženého peněžitého plnění. Jak již bylo nastíněno, příkazem na místě je správní orgán oprávněn uložit jednak správní tresty napomenutí a pokutu, a jednak peněžitou záruku za splnění povinnosti. Příkazový blok je však vydáván pouze v případě ukládání povinnosti k peněžitému plnění, což zákonodárce v důvodové zprávě k § 92 ZOPŘ odůvodňuje potřebou zajištění bezpečnosti a evidence výkonu této agendy. V případě napomenutí, které lze považovat za druh nepeněžité povinnosti, jejímž strpení se adresát může podrobit ihned na místě, a pro kterou tak § 150 odst. 5 SPŘ umožňuje správnímu orgánu vydat příkaz na místě, musí být proto splněny všechny zákonné podmínky kromě souhlasu obviněného s vydáním příkazové bloku. Při ukládání jiné nepeněžité povinnosti příkazem na místě (např. zabránění věci) tato výjimka již neplatí.<sup>111</sup> Napomenutí ukládané příkazem na místě je tedy určitou obdobou příkazového bloku, jedná se o zjednodušenou formu písemného rozhodnutí v podobě předtištěného formuláře.

<sup>109</sup> Např. § 87 odst. 4 písm. b) a c) zákona č. 114/1992 Sb. ve spojení s § 81 odst. 7 písm. b) téhož zákona.

<sup>110</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 174 až 175.

<sup>111</sup> *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, str. 72 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z WWW:<<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.

Na rozdíl od domluvy podle PZ, která představovala jen jiný způsob vyřízení věci v blokovém řízení, je napomenutí podle ZOPŘ již plnohodnotným správním trestem, a tudíž ukládáno písemnou formou.<sup>112</sup>

Jelikož vyřízení věci formou vydání příkazu na místě předpokládá k tomu jednoduché a společensky méně škodlivé přestupky, u nichž není pochyb o skutkovém stavu, upozorňuje dále Metodická pomůcka Ministerstva vnitra i na situace, kdy i pouhé napomenutí coby nejmírnější správní sankce by se v případě bagatelních přestupků jevílo jako příliš přísné. V takových případech zůstává zachována možnost neformálního vyřízení věci, tedy nikoliv v režimu ZOPŘ, ale např. faktickým pokynem podle zvláštního zákona.<sup>113</sup>

K výraznému zpřesnění oproti úpravě blokového řízení podle PZ došlo především ve vztahu k obsahovým i formálním náležitostem příkazového bloku. § 84 a násl. PZ upravující předchozí blokové řízení např. explicitně neurčovaly okamžik nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty. Za účinnosti PZ tak docházelo i k situacím, že správní orgány spojovaly tento okamžik např. s učiněním pouhého ústního vyhlášení rozhodnutí poté, co obviněný vyjádřil souhlasné stanovisko s projednáním věci tímto způsobem, s tím, že dodatečné vydání písemného vyhotovení bylo toliko potvrzením již ústně vyhlášeného a pravomocného rozhodnutí. Takový závěr odmítl až NSS,<sup>114</sup> který prostřednictvím své judikatury<sup>115</sup> postupně nahrazoval i další nedostatky tehdejší právní úpravy v souvislosti s blokovým řízením. Tím se dospělo k závěru, že rozhodnutí o uložení blokové pokuty je rozhodnutím *sui generis*, přičemž blok coby vykonatelný exekuční titul musí přiměřeně obsahovat obdobné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku.<sup>116</sup>

§ 92 odst. 2 ZOPŘ tyto nejasnosti předchozí právní úpravy odstraňuje a klade požadavky na obligatorní náležitosti příkazového bloku. Mezi ně patří zejména identifikační údaje obviněného včetně místa jeho trvalého pobytu, popis skutku a jeho právní kvalifikaci, výši uložené pokuty apod. Příkazový blok může být vydán i podnikající fyzické osobě či dokonce právnické osobě, byť

---

<sup>112</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 822.

<sup>113</sup> Např. § 114 zákona č. 273/2008 Sb.

<sup>114</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 1 As 30/2014 či rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010.

<sup>115</sup> Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. 6 As 67/2013, rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, sp. zn. 8 As 49/2003 či rozsudek Krajského soudu ze dne 13. 3. 2000, sp. zn. 11 Co 950/98.

<sup>116</sup> Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, str. 584.

zákonodárce prozíravě předpokládá, že v praxi tyto případy nebudou příliš časté. Správní orgán by totiž v takové situaci musel na místě vydat příkazový blok výlučně k rukám osoby oprávněné za právnickou osobu jednat, neboť podpis obviněného je jednou z jeho dalších zákonných náležitostí. Jakmile obviněný stvrdí příkazový blok svým podpisem, stává se příkaz na místě pravomocným a vykonatelným rozhodnutím a vzniká překážka *res iudicata*. V souladu s § 150 odst. 5 SPŘ lze odůvodnění příkazu nahradit podepsaným prohlášením obviněného, kterým ten dává najevo, že s vyřízením věci tímto způsobem souhlasí, přičemž o této skutečnosti musí být předem poučen. Autor v tomto kroku spatřuje určitou paralelu s § 68 odst. 4 SPŘ, kdy vyhovění v plném rozsahu podle naposledy uvedeného ustanovení je zde postaveno na roveň souhlasu obviněného s uložením pokuty příkazem na místě. Kromě toho se odůvodnění dále jeví jako zbytečné také z důvodu, že obecně zajišťuje přezkoumatelnost rozhodnutí, která je však v případě příkazu na místě vyloučena. Obviněný tedy není při vydání příkazu na místě poučován ani o možnosti podání opravných prostředků (respektive o dalším procesním postupu), neboť proti příkazu na místě nejsou přípustné. I o této skutečnosti musí být poučen a rovněž tak stvrzuje svým podpisem. Tím se obviněný ve věci zároveň vzdává i možnosti soudní ochrany podle SŘS, neboť jednou z podmínek přístupu ke správnímu soudu je existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu po vyčerpání řádných opravných prostředků. Autor se domnívá, že zde nemůže vzniknout podezření ohledně porušení práva na spravedlivý proces, neboť obviněný se této možnosti vzdává zcela vědomě a dobrovolně. Uplatnění všech procesních práv v řízení o přestupku před správním orgánem a příp. až před správním soudem zaručuje obviněnému v souladu s principem *vigilantibus iura scripta sunt* odmítnutí podpisu příkazového bloku.<sup>117</sup>

Výjimečný případ představuje exces ze strany správního orgánu, tedy překročení rámce jeho pravomoci, za který ustálená soudní judikatura považuje především vydání příkazu na místě i přes nesouhlas obviněného. V takové situaci přichází v úvahu dle názoru NSS žádost obviněného o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) SPŘ, přičemž případnému soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS podléhá teprve rozhodnutí odvolacího správního orgánu

---

<sup>117</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 3252/13.

(které je v neprospěch obviněného) proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení.<sup>118</sup>

Jediný způsob obrany proti příkazu na místě tak pro obviněného představuje podání podnětu k provedení přezkumného řízení podle § 101 ZOPŘ, na jehož zahájení však není právní nárok.

Rozlišují se příkazové bloky na peněžitou povinnost na místě zaplacenou a na místě nezaplacenou.<sup>119</sup> Souhlasí-li obviněný s vydáním příkazového bloku, ale současně s tím odmítne uloženou peněžitou povinnost splnit na místě, vydá mu správní orgán příkazový blok na peněžitou povinnost na místě nesplněnou, ve kterém jej poučí u možnosti jejího dodatečného splnění, lhůtě k tomuto úkonu a následcích nesplnění, neboť příkazový blok coby pravomocné a vykonatelné rozhodnutí je zároveň i exekucním titulem ve smyslu § 40 odst. 1 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb., exekuční řád.

---

<sup>118</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010.

<sup>119</sup> *Ministerstvo financí České republiky*. [online]. Vzory příkazových bloků [cit. 2018-03-18]. Dostupné z WWW:<<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prikazove-bloky/vzory-prikazovych-bloku>>.

## Závěr

Ačkoliv předmětem této práce je problematika procesní části přestupkového práva, základní otázka v úvodu položená, nakolik je nová právní úprava oproti té předchozí potřebná a přínosná, jaké změny přináší a jak výrazně ovlivní tak častou činnost orgánů veřejné správy, jakou je výkon přestupkové agendy, má své kořeny v přestupkovém právu hmotném.

Z mnoha pramenů v této práci citovaných, a především pak ze samotné důvodové zprávy k ZOPŘ, je patrné, že terminologické sjednocení přestupků a tzv. jiných správních deliktů tak, aby v obecné rovině podléhaly totožné právní úpravě, bylo jedním z hlavních cílů zákonodárce, s kterým byl ZOPŘ přijímán a jehož naplněním má oproti stavu před 1. 7. 2017 dojít ke zkvalitnění a zefektivnění správního řízení na úseku přestupků, a tím i většího dostání základním zásadám správních činností vyjádřených ve SPŘ. S tímto závěrem se ztotožňuje i řada autorů odborných publikací a specialistů na oblast přestupkového práva.<sup>120</sup>

Zákonodárce upozorňuje, že právní řád před 1. 7. 2017 obsahoval více než 2 tis. skutkových podstat přestupků a více než 5 tis. skutkových podstat tzv. jiných správních deliktů. Autor je názoru, že částečné sjednocení správních deliktů pod jeden právní předpis, který nyní obsahuje dříve chybějící hmotněprávní instituty a zároveň tak vylučuje často nevyhovující použití analogie jiného zákona, je největším přínosem nové právní úpravy. Vzhledem k takto vysokému počtu skutkových podstat zanikající kategorie tzv. jiných správních deliktů a od toho se odvíjející četnosti správních řízení, jichž byly předmětem, nelze považovat analogické použití jiného zákona za optimální.

Nejedná se však zdaleka o jedinou změnu. 1. 7. 2017 je v některé odborné literatuře označen jako den reformy přestupkového práva, z čehož je patrné, že změn bylo učiněno více, a to jak do počtu, tak do razantnosti.

V úvodu bylo naznačeno, že zdlouhavý proces přijetí nového kodexu obecné části přestupkového práva byl zapříčiněn mimo jiné i čekáním na výsledek reformy trestního práva hmotného. Nutno podotknout, že zákonodárce se při přípravě ZOPŘ v trestním právu skutečně často inspiroval a řadu institutů, do té doby charakteristických pouze pro trestní řízení, přebírá i do řízení o přestupku. První inspirací, která je patrná na první pohled, a kterou autor hodnotí velmi

---

<sup>120</sup> Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, str. 10.

pozitivně, je struktura samotného zákona. ZOPŘ obsahuje rubriku nejen pro každou vyšší formální skupinu paragrafů upravující podobnou oblast (jak je v právních předpisech běžné), ale přímo pro každý konkrétní paragraf. Druhý případ je naopak zcela unikátní, neboť do přijetí ZOPŘ byl v právním řádu patrně jediným obsáhlejším právním předpisem s takovouto strukturou právě trestní zákoník. Na rozdíl od hmotněprávního trestního zákoníku je však ZOPŘ rozdělen jak na hmotnou, tak procesní část. Správní řízení na úseku přestupků je tak nyní v právním řádu zřejmě jedinou procesněprávní úpravou s takto precizní strukturou jednotlivých ustanovení, což výrazným způsobem napomáhá jak lepší orientaci v zákoně, tak celkové přehlednosti normativního textu.

Značných změn pak nový právní předpis doznal oproti PZ především v materiálním smyslu, a to nejen ve své procesní části. V ZOPŘ se z předchozí právní úpravy nepromítla některá duplicitní ustanovení, která jsou primárně obsažena ve SPŘ, některá však ano. Autor se domnívá, že zákonodárce považoval za nezbytné zdůraznit významnost konkrétních ustanovení jejich zopakováním v ZOPŘ, vedle toho však základní otázku vztahu subsidiarity a speciality ke SPŘ výslovně neupravil.

Snaha o zefektivnění řízení o přestupku je naplňována v mnoha směrech. Jako přínosné změny se jeví např. rozšíření o oznamovací povinnosti důvodného podezření ohledně spáchání přestupku na veškeré správní orgány, možnost přenosu výlučně celé věcné příslušnosti k řízení o přestupku na základě veřejnoprávní smlouvy, a to pouze na obce II. nebo III. stupně, nebo využití skutečností zjištěných při výkonu kontroly jako jediného podkladu pro vydání rozhodnutí o přestupku v navazujícím řízení.

ZOPŘ také do jisté míry posiluje právní jistotu účastníků řízení, v první řadě tím, že nyní výslovně zakotvuje postupy, které byly za účinnosti PZ toliko dovozovány z judikatury, právní nauky či jen aplikační praxe. Jedná se např. o tzv. zvláštní způsob zahájení společného řízení, kdy v pravomoci správního orgánu je rozšířit již probíhající řízení o nový skutek, možnost přiznat poškozenému pouze část uplatněného nároku na náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení v rámci adhezního řízení, byl-li spolehlivě prokázán, nebo o samotnou informační povinnost správního orgánu vůči poškozenému, že může v řízení o přestupku svůj nárok uplatnit. Jako mimořádně přínosnou změnu hodnotí autor obligatorní přerušování řízení do doby, než v téže věci rozhodne NSS o kasační stížnosti, neboť jak bylo uvedeno výše, k této praxi se správní orgány

často uchylovaly i bez zákonné opory, čímž mohl ze strany účastníka řízení vzejít neúčelný, nýbrž oprávněný podnět k přijetí opatření proti nečinnosti. Ochrana účastníků řízení je také jedním z důvodů, proč již nemůže být projednáváním přestupků pověřena komise rady obce. V souvislosti s tím stanovuje požadavky zákonodárce na oprávněnou úřední osobu a předsedu komise k projednávání přestupků, a to s účinností od roku 2023. Autor však vyjadřuje obavu, že i po tomto datu se správní praxe může potýkat s nedostatkem oprávněných úředních osob splňujících odborné požadavky.

Autor se domnívá, že snahou zákonodárce je v ZOPŘ zdůraznit, že předmětem řízení o přestupku je obvinění z protiprávního jednání (byť v rovině správního práva), tedy že v řízení bude rozhodováno o vině a trestu. ZOPŘ např. nyní jako nový důkazní prostředek upravuje výslech obviněného, přičemž je vhodné zmínit, že tuto možnost nejen že neznal PZ, ale není upravena ani SPŘ, jehož subsidiární použití by v této souvislosti připadalo v úvahu. Dále v sobě ZOPŘ výslovně zakotvuje tzv. negativní podmínky řízení, které by i bez toho bylo možné dovozovat jak z obecné úpravy SPŘ, tak z práva na spravedlivý proces, a přizpůsobuje je charakteru přestupkového řízení (např. překážku řízení zakládá totožně kvalifikovaný skutek, nikoliv jiné řízení v téže věci). Samostatnou kategorií je pak již zmíněná inspirace zákonodárce v trestním právu.

Zde je možné uvést např. zavedení institutu osoby přímo postižené spácháním přestupku, bez jejíhož souhlasu nelze řízení o vybraných přestupcích zahájit nebo v něm pokračovat. Tím zároveň došlo k nahrazení množiny tzv. návrhových přestupků a správní orgány již zahajují řízení výlučně z moci úřední. Autor je však toho názoru, že se jedná jen o otázku výkladu. Správní orgány na základě zásady ofiiality nepochybně zahajují i ta řízení, jejichž zahájení je podmíněno udělením souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku, nicméně povaha takovýchto řízení je zcela shodná s řízeními zahajovanými na návrh podle PZ. Rozdíl spočívá toliko v tom, že návrhem je nyní souhlas, přičemž ten, kdo je oprávněn k jeho udělení, nezískává automaticky procesní postavení účastníka řízení, které získal navrhovatel podle PZ.

Z trestního řízení je dále převzat např. zajišťovací institut v podobě zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, či institut dohody o narovnání, k jejímž uzavření jsou dle názoru autora v řízení o přestupku výrazně příhodnější podmínky než v řízení o trestném činu (jinými slovy, dohodu o narovnání je

snazší uzavřít vzhledem nižší míře škodlivosti protiprávního jednání, kterou spáchání přestupku oproti spáchání trestného činu vykazuje).

ZOPŘ rovněž více chrání mladistvé podezřelé či obviněné (v některých případech dokonce nad rámec trestního řádu) a posiluje postavení OSPOD v řízení o přestupku (přesto autor v této souvislosti vyjádřil určitou pochybnost).

PZ obsahoval autonomní úpravu příkazního a blokového řízení, která byla na SPŘ v zásadě nezávislá. ZOPŘ naopak úpravu příkazního řízení zčásti přenesl do SPŘ a blokové řízení nahradil příkazem na místě, o kterém (co se právní úpravy týče) platí totéž. Příkaz však správní orgány mohou vydat nikoliv jen jako první úkon v řízení, což autor z hlediska procesní ekonomie považuje za přínosnou změnu.

Některé další změny pak vyplývají přímo ze samotné nové koncepce ZOPŘ, kdy např. díky odstranění dualismu přestupků a tzv. jiných správních deliktů již není důvod pro předávání jiných správních deliktů k projednání příslušnému správnímu orgánu podle zvláštního zákona, čímž dojde ke snížení administrativní zátěže při výkonu přestupkové agendy. I tyto „přirozené“ důsledky nové právní úpravy hodnotí autor kladně.

Do jisté míry spornou otázkou představuje ustoupení od obligatorního nařízení ústního jednání ve věci. Důvody, které k tomuto kroku zákonodárce vedly, byly v práci poměrně podrobně vymezeny a autor je vzhledem ke sledovanému účelu považuje za dostatečné. Naproti tomu se však stále jedná o zásah do ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces, který účastníkům řízení může značně usnadnit domoci se ochrany cestou ústavní stížnosti, přičemž autor je názoru, že za určitých okolností není důvodnost ústavní stížnosti zcela vyloučena. Přesto by se mělo jednat o naprosto ojedinělé případy, obdobně jako samotné nenařízení ústního jednání.

Za nedostatek ZOPŘ autor považuje především možnost správních orgánů zastavit řízení formou meritorního usnesení, a nikoliv rozhodnutí, čímž se právní úprava od PZ posouvá naopak zpět. Zákonodárce v ZOPŘ dle názoru autora také ne vždy zcela striktně rozlišuje mezi pojmy *podezřelý* a *obviněný*, a to i navzdory tomu, že rozlišovací kritérium pro *podezřelého* od *obviněného* v tomto zákoně určuje. Autor však připouští, že některé případy jsou velmi hraniční a mnohdy se jedná spíše o otázku interpretace a konkrétní souvislosti.



Kromě výše uvedeného shrnutí byla řada méně výrazných změn právní úpravy správního řízení na úseku přestupků hodnocena přímo v textu práce, přičemž je patrné, že přínosy ZOPŘ převládají. Vzhledem k zatím stále ještě poměrně krátké době účinnosti ZOPŘ a chybějící judikatuře nedokáže autor učinit jednoznačný závěr, zdali nová právní úprava přestupkové řízení naplní ve správní praxi cíle, které zákonodárce jejím přijetím sleduje.

Nicméně potenciál k jejich naplnění autor v nové právní úpravě spatřuje. Přestupkové právo prošlo od roku 1990 složitým vývojem, který bude zcela určitě i nadále pokračovat. Autor se tedy nedomnívá, že ZOPŘ by tento vývoj završoval. Představuje v něm však významný mezník, kterým přestupkové právo a správní trestání obecně posouvá od ryze správního práva blíže k právu trestnímu. ZOPŘ přinejmenším odstraňuje procesní nedostatky PZ, který se nevztahoval na dřívější tzv. jiné správní delikty, v čemž autor shledává přelomovou a především kladnou změnu. Zdali se ve správním řízení na úseku přestupků podaří účelně aplikovat i nové procesní instituty, které ZOPŘ přinesl, musí nyní dle názoru autora potvrdit či vyvrátit příslušné orgány veřejné správy v rámci správní praxe, a to v podstatně delším časovém horizontu, než jsou tři čtvrtě roku od účinnosti nového zákona.

Na úplný závěr práce uvede autor příklad, jak okolnosti, které mohou být podnětem k zahájení přestupkového řízení, respektive které určují budoucí následky jak pro pachatele, tak pro poškozeného, mnohdy spočívají v nepředvídatelné a ničím vůlí neřízené souhře náhod. Lze tak uvést na příkladu, kdy se řidič motorového vozidla dopustí protiprávního jednání tím, že nedá přednost v jízdě cyklistovi a srazí jej. Je zde nepochybně dána subjektivní stránka protiprávního činu v podobě zavinění ze strany řidiče automobilu, ovšem od okamžiku nárazu záleží pouze na náhodě, která určí, jakým, zdali vůbec a s jakým výsledkem bude takové protiprávní jednání posuzováno. Možných variant řešení existuje vícero, přičemž dopady jejich závěrů jsou diametrálně odlišné. Nevznikne-li žádná újma na zdraví ani škoda na majetku, může být nehoda oběma aktéry vyřešena pouhým podáním ruky. Jestliže však k takové újmě či škodě dojde, je tato nehoda příslušnými orgány projednávána v přestupkovém řízení, a v případě závažnější újmy nebo vyšší škody dokonce v trestním řízení.

Ve všech nastíněných případech spáchá řidič automobilu stejný skutek, se stejnou mírou zavinění, avšak pokaždé s odlišným následkem, jehož závažnost nelze v takové situaci ani přibližně předpokládat. Závažnost následku (zejména výše újmy na zdraví poškozeného) přitom spočívá především v tom, nakolik šťastně či nešťastně poškozený při nehodě dopadne, tedy na něčem, co v okamžiku pádu zpravidla sám nemá možnost ovládnout. V závislosti na tom pak

ta samá nehoda může při tom samém nárazu skončit bez zranění, újmou na zdraví nebo dokonce smrtí. Jen náhoda tedy může určit, zdali ten, kdo protiprávně jednal, si na své jednání zakrátko již ani nevzpomene, zdali bude projednáváno v přestupkovém řízení, nebo zdali stráví i několik let výkonem trestu odnětí svobody.

Je samozřejmě známo, že povaha a závažnost spáchaného skutku je dána významem zákonem chráněného zájmu, k jehož porušení nebo ohrožení došlo, významem a rozsahem způsobeného následku a řadou dalších okolností, nicméně v obecném smyslu to ukazuje určitou relativnost přestupkového řízení.

## Seznam použitých pramenů

### *Literární prameny*

- [01] Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
- [02] Brázda, J.: *Základy odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Praktická příručka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 270 s. ISBN 978-80-7380-664-4.
- [03] Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M.: *Přestupkové právo*. 17. vydání. Praha: Linde, 2011, 464 s. ISBN 978-80-7201-830-7.
- [04] Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- [05] Horzinková, E., Kučerová, H.: *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7502-101-4.
- [06] Horzinková, E., Kučerová, H., Mates, P., Ocelák, L.: *Vzory podání a úkonů v řízení o přestupcích s vysvětlivkami*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, 288 s. ISBN 978-80-7502-140-3.
- [07] Horzinková, E., Novotný, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, 392 s. ISBN 978-80-7502-071-0.
- [08] Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 632 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
- [09] Jemelka, L., Vetešník, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1.
- [10] Kočí, R.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-207-3.
- [11] Kučerová, H., Horzinková, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0.
- [12] Márton, M., Gonsiorová, B.: *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. Praha: Leges, 2017, 272 s. ISBN 978-80-7502-200-4.
- [13] Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.
- [14] Rajchl, J. (ed.) a kol.: *Správní řád - 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

## ***Periodika***

- [01] Balík, S.: *Sociální právo na drobnou krádež?*. Komorní listy, 02/2015. Praha: Exekutorská komora ČR, 2015. s. 3. MK ČR E 19153.
- [02] Fuchs, J.: *Adhezní řízení ve vládním návrhu nového zákona o přestupcích*. Právní rozhledy. 2016, č. 3, ISSN 1210-6410.
- [03] Mates, P.: *K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky*. Právní rozhledy. 2017, č. 3, ISSN 1210-6410.
- [04] Varvařovský, P., Valášek, M., Kousal, I., Kocourek, M.: *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2012, 254 s. ISBN 978-80-7357-827-5.

## ***Soudní rozhodnutí***

- [01] Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72
- [02] Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 3252/13
- [03] Nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07
- [04] Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02
- [05] Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. 9 As 226/2015
- [06] Rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, sp. zn. 2 As 89/2015
- [07] Rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 1 As 30/2014
- [08] Rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. 6 As 67/2013
- [09] Rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 162/2012
- [10] Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010
- [11] Rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. 1 As 136/2012
- [12] Rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 8 As 68/2010
- [13] Rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 16/2011
- [14] Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009
- [15] Rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45
- [16] Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-73
- [17] Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. 2 As 46/2006
- [18] Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2007, sp. zn. 2 As 29/2007
- [19] Rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, sp. zn. 8 As 49/2003
- [20] Rozsudek Krajského soudu ze dne 13. 3. 2000, sp. zn. 11 Co 950/98

## ***Právní předpisy***

- [01] Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
- [02] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- [03] Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- [04] zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- [05] zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- [06] zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- [07] zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím ZOPŘ a zákona o některých přestupcích
- [08] zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- [09] zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- [10] zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- [11] zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- [12] zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- [13] zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže
- [14] zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody
- [15] zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby
- [16] zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
- [17] zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii
- [18] zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů
- [19] zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
- [20] zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- [21] zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
- [22] zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- [23] zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- [24] zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků
- [25] zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- [26] zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- [27] zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů
- [28] zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole

- [29] zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
- [30] zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- [31] zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- [32] zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
- [33] zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- [34] zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti
- [35] zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí
- [36] vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení
- [37] vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích
- [38] vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků
- [39] vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy

### ***Internetové zdroje***

- [01] *Holoubek, T.* [online]. Materiální stránka přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích - překročení nejvyšší dovolené rychlosti [cit. 2018-02-28]. Dostupné z WWW: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/materialni-stranka-prestupku-proti-bezpecnosti-a-plynulosti-provozu-na-pozemnich-komunikacich-prekroceni-nejvyssi-dovolene-rychlosti-102203.html>>.
- [02] *Kolman, P.* [online]. K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti [cit. 2018-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.bulletin-advokacie.cz/k-novemu-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-a-omezeni-principu-ustnosti?browser=full>>.
- [03] *Ministerstvo financí České republiky.* [online]. Vzory příkazových bloků [cit. 2018-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prikazove-bloky/vzory-prikazovych-bloku>>.
- [04] *Ministerstvo vnitra České republiky.* [online]. Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, 22 s. [cit. 2018-03-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.

- [05] *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Metodická pomůcka k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, 41s. [cit. 2018-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicka-pomucka-k-zakonu-c-204-2015-sb-kterym-se-meni-zakon-c-200-1990-sb-o-prestupcich-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-zakon-c-269-1994-sb-o-rejstriku-trestu-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-a-nektere-dalsi-zakony.aspx>>.
- [06] *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, 88 s. [cit. 2018-02-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx>>.
- [07] *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Sněmovní tisk 555/0, 226 s. [cit. 2018-02-07]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>>.

## **Resumé**

The author of this thesis deals with the offence proceedings by the first instance administrative body according to amendment no. 250/2016 of the Legal Code (effective from 1. 7. 2017). Following the introduction to thesis, briefly explains the reasons which have led to the need for the adoption of new legislation on offenses. After the necessary initial characteristics of the offence proceedings and inclusion of new legislation into the legal order he defines in the first chapter the jurisdiction of the administrative bodies to deal with offenses. In the second chapter he follows by the definition of the parties to the proceedings and other persons who may perform in the procedure. The third chapter deals with the so-called preparatory proceedings the aim of which is to determine the existence of reasons for the initiation of the offence proceedings itself. The fourth chapter forms the centre of the whole thesis. The author describes the course of the offence proceedings from its start, special attention is devoted to the focus of an oral hearing, the questioning of the accused and hedging resources. He discusses, inter alia, also about some of the specific types of proceedings in the context of this chapter. The content of the final chapter is the definitions of the decision forms of which the administrative body may found the accused guilty of committing the offense.

In the course of the thesis the author puts the main emphasis on the disbursement of the core differences of the new legislation by amendment no. 200/1990 of the Legal Code. He focuses on the introduction of some new procedural institutions to the administrative punishment and change of the existing concepts and he comments the pros and cons that new legislation can bring to an administrative practice.